

Onderwijs op een andere locatie dan de school

Een inventarisatie

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rotterdam, 12 juni 2015



Onderwijs op een andere locatie dan de school

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Drs. Ruud van der Aa (Ecorys)

Drs. Susan van Geel (Ecorys)

Prof. mr. Pieter Huisman (Erasmus Universiteit Rotterdam/Hobéon)

Rotterdam, 12 juni 2015

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding en achtergrond	17
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	17
1.2 Achtergrond	17
1.3 Onderzoeksaanpak	19
1.4 Leeswijzer	21
2 Analyse wet- en regelgeving 'Onderwijs op een andere locatie'	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Onderwijsvrijheid, recht op onderwijs, en leerplicht(wet)	23
2.3 Stelsel van leerplicht, school(bezoek)plicht en vrijstellingen	30
2.4 Regelgeving voor 'onderwijs buiten de school'	33
2.5 Lagere regelgeving, toepassing en jurisprudentie	40
2.6 Samenvatting en conclusies juridische verkenning	47
3 Wensen voor Onderwijs op een andere locatie	51
3.1 Inleiding	51
3.2 Situatie-overstijgende algemene knelpunten en oplossingsrichtingen	51
3.2.1 Inleidend	51
3.2.2 Knelpunten	52
3.2.3 Situatieoverstijgende oplossingen/ aanbevelingen	52
3.3 Kinderen die geen (volledig) onderwijs volgen op medische, sociale, intellectuele of emotionele gronden	54
3.3.1 Inleidend	54
3.3.2 Tevredenheid huidige onderwijsoplossing	54
3.3.3 Gesignaleerde knelpunten in de praktijk	54
3.3.4 Kwaliteit	55
3.3.5 Bekostiging	56
3.3.6 Toezicht/ verantwoordelijkheid	56
3.3.7 Oplossingsrichtingen	57
3.4 Kinderen die niet naar school gaan op grond van richtingbezwaar	58
3.4.1 Inleidend	58
3.4.2 Tevredenheid huidige onderwijsoplossing	59
3.4.3 Knelpunten	59
3.4.4 Kwaliteit	61
3.4.5 Toezicht/ verantwoordelijkheid	61
3.4.6 Bekostiging	62
3.4.7 Oplossingsrichtingen	62
3.5 Kinderen die onderwijs in het buitenland (willen) volgen	64
3.5.1 Inleidend	64
3.5.2 Gesignaleerde knelpunten in de praktijk	64
3.5.3 Toezicht	65
3.5.4 Oplossingsrichtingen	65

3.6	Kinderen die onderwijs op een scholen met een bepaald specialisme (willen) volgen	65
3.6.1	Inleidend	65
3.6.2	Tevredenheid huidige onderwijsoplossing	66
3.6.3	Gesignaleerde knelpunten in de praktijk	66
3.6.4	Oplossingsrichtingen	67
3.7	Kinderen die onderwijs (willen) volgen zonder vaste locatie (trekkend bestaan)	67
3.7.1	Inleidend	67
3.7.2	Tevredenheid huidige onderwijsoplossing	67
3.7.3	Gesignaleerde knelpunten in de praktijk	68
3.7.4	Oplossingsrichtingen	68
4	Bouwstenen en kaders voor onderwijs op een andere locatie dan de school	69
4.1	Inleiding	69
4.2	Enkele uitgangspunten bij onderwijs op een andere locatie	69
4.3	Centrale componenten van arrangementen voor onderwijs op een andere locatie dan de school	71
4.3.1	Component deugdelijkheidseisen/kwaliteitseisen OOAL	72
4.3.2	Component toezicht en borging van kwaliteit	75
4.3.3	Component governance en verantwoordelijkheid	78
4.3.4	Component bekostiging	79
4.3.5	Component vormgeving en inrichting	80
4.4	Conclusie: enkele basiscomponenten voor onderwijs op een andere locatie en mogelijke consequenties voor de huidige regelgeving	81
4.4.1	Basiscomponenten voor onderwijs op een andere locatie dan de school	81
	Bijlage I Geïnterviewden en gesprekspartners	85
	Bijlage II Resultaten enquête	87
	Bijlage III Literatuurlijst	101

Voorwoord

De afgelopen jaren is de aandacht voor kinderen met een vrijstelling van de Leerplichtwet 1969 (Lpw) gegroeid. In de eerste plaats omdat er een groei van het aantal vrijstellingen op basis van richtingbezwaren artikel heeft plaatsgevonden. Daarnaast is meer recentelijk de politieke aandacht gegroeid voor de groep kinderen en jongeren met een vrijstelling artikel op basis van medische of psychische gronden die leerbaar zijn, maar geen onderwijs ontvangen.

Aan het onderzoek is meegewerkt door tal van belangenorganisaties en individuele personen, zowel in interviews als via de online-enquêtes en groepsbijeenkomsten. Wij willen hen op deze plaats hartelijk bedanken voor hun betrokkenheid, actieve medewerking en openheid over dit onderwerp.

Namens het ministerie is het onderzoek begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit de volgende personen: Simone de Bakker, Hilde de Bruijn, Esther Cobussen, Jantine Flapper, Willem de Haan en Maartje van Meijel. Wij bedanken hen voor hun kritische commentaren en constructieve suggesties.

Naast het kernteam van onderzoekers is vanuit Ecorys ook bijgedragen aan de uitvoering van het onderzoek door Sophie Rohlfs, Nuha Sader, Jeroen van der Tuin en Judith Weeda; wij bedanken hen voor hun bijdrage aan het organiseren van het veldwerk, analyseren van de enquêtes en het uitwerken van interviewverslagen.

De onderzoekers hopen dat deze studie een bijdrage levert aan de verdere beleidsontwikkeling van het ministerie op dit terrein.

Ruud van der Aa
Projectleider Ecorys

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Het voorliggende onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW met als doel:

- Inventariseren welke mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren aan individuele kinderen voor wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk of wenselijk is;
- Inventariseren welke wensen op dit punt bij verschillende groepen in de samenleving leven;
- Op grond van deze inventarisatie komen tot mogelijkheden en voorwaarden voor onderwijs op een andere locatie dan de school.

Bestaande mogelijkheden voor maatwerk van onderwijs op een andere locatie dan de school (OOAL)

Als eerste is in dit onderzoek geïnventariseerd welke mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren aan individuele kinderen voor wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk of wenselijk is.

Op basis van de Nederlandse wet- en regelgeving zijn de uitgangspunten van het Nederlandse onderwijsstelsel kortweg als volgt:

- inschrijfplicht voor de ouder bij een school (hetzij bekostigd, niet-bekostigd, of in het buitenland);
- (regelmatige) schoolbezoekplicht; en
- deelnameplicht aan (gereguleerde) onderwijsactiviteiten.

Absolute vrijstelling van de inschrijvings- en dus leerplicht is slechts mogelijk op aanvraag van ouders en zolang:

- de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten (*artikel 5, onder a, Leerplichtwet 1969, verder aangeduid als Leerplichtwet of Lpw*);
- ouders 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 (*, artikel 5, onder b, Leerplichtwet,*);
- de jongere als leerling van een inrichting van onderwijs buiten Nederland staat ingeschreven en deze inrichting geregeld bezoekt (*artikel 5 onder c, Leerplichtwet*).

Tijdelijke vrijstelling van de schoolbezoekplicht voor langere duur is ter beoordeling van de leerplichtambtenaar.

Bestaande vormen van 'onderwijs op een andere locatie'

Onder de voorwaarde dat een kind staat ingeschreven op en is toegelaten tot een school, zijn er verschillende manieren die het mogelijk maken dat het onderwijs niet op de school maar wel *via* de school en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, op een andere locatie (thuis of in een 'tussenvoorziening') kan worden gegeven. De volgende vormen van onderwijs op een andere locatie zijn in (sector)wet- en regelgeving te vinden:

- Voor speciale categorieën kinderen, zoals (jonge) schipperskinderen, bestaan reeds lang mogelijkheden voor onderwijs op een andere locatie dan de school (aan boord);
- Voor bepaalde doelgroepen (oudere leerlingen) zijn er mogelijkheden om trajecten te volgen die liggen op de grens van arbeid en onderwijs, zoals genoemd in artikel 3a Lpw 1969: "arbeid van lichte aard, te verrichten naast en *in samenhang met het onderwijs*;
- Locaties die tegen het onderwijs aan liggen, en nauw zijn gelieerd aan de onderwijsregelgeving zoals orthopedagogisch didactische centra (OPDC's);
- Voor leerlingen met (sport)talent kent de wet- en regelgeving voorzieningen om vrijstellingen te krijgen voor deelnameplicht of het aantal uren onderwijs dat gevolgd moet worden. De sportactiviteiten zijn geen onderwijsactiviteiten, maar de leerling hoeft minder onderwijs te volgen;
- Individueel maatwerktraject door middel van een 'contract' of individueel handelingsplan. Deze leerlingen staan ingeschreven op een school, maar volgen op afstand (vaak thuis) onderwijs met begeleiding en onder verantwoordelijkheid van de school.

Naast de genoemde mogelijkheden is er ook het een en ander mogelijk rondom onderwijs op een andere onderwijslocatie dan de eigen school, zoals symbiose of uitbesteding. Aangezien het voorliggende onderzoek zich richt op een inventarisatie van mogelijkheden voor *maatwerk* van onderwijs buiten de school, valt dit buiten de scope van het onderzoek.

De jurisprudentie wijst tot nu toe afstandsonderwijs af als mogelijkheid voor 'virtueel schoolbezoek'; schoolbezoek betekent ook fysieke aanwezigheid in de school van inschrijving.

Om maatwerk op een andere locatie dan de school (juridisch) te realiseren wordt in de praktijk veelal gebruik gemaakt van een (soms in tripartite afgesloten) overeenkomst. Deze andere locaties zijn onder andere OPDC's, thuis op andere locaties.

Wensen voor maatwerk bij verschillende groepen in de samenleving

Om te inventariseren welke wensen er in de samenleving bestaan voor onderwijs op een andere locatie dan de school hebben wij een publieksconsultatie georganiseerd bestaande uit:

- individuele interviews en groepsinterviews met belangenorganisaties, gemeenten, en ouders;
- focusgroepen rondom "vrijstellingssituaties";
- een online enquête onder netto 262 ouders, 76 leerlingen en 605 professionals (in onderwijs, zorg, jeugdhulpverlening et cetera);
- met een aantal van de in de publieksconsultatie betrokken personen en organisaties heeft is een valideringsbijeenkomst gehouden; hierin zijn de voorlopige uitkomsten van het onderzoek besproken en heeft een nadere verdiepingsslag plaatsgevonden.

De publieksconsultatie was niet bedoeld om een representatief beeld op te leveren, maar om breed knelpunten en wensen in de samenleving te inventariseren. Ook de door ouders en het veld aangedragen oplossingen dienen in dit licht te worden gezien. Zowel de grote mate van betrokkenheid, als de inhoudelijke kennis en "meedenkkracht" zijn in onze ogen kenmerkend voor de ouders en hun belangenorganisaties die wij voor dit onderzoek hebben gesproken.

De wensen in de samenleving voor onderwijs op een andere locatie hebben wij onderverdeeld in vijf situaties, waarin kinderen die niet (volledig) naar school naar of geen onderwijs op school volgen, zich kunnen bevinden:

1. Kinderen die geen (volledig) onderwijs volgen op medische, sociale, intellectuele of emotionele gronden;
2. Kinderen die niet naar school gaan op grond van richtingbezwaar;
3. Kinderen die onderwijs in het buitenland volgen;
4. Kinderen met een bepaald talent;
5. Kinderen zonder vaste locatie (met reizende ouders).

Een deel van de wensen voor onderwijs op een andere locatie is niet specifiek voor een bepaalde situatie, maar is feitelijk “situatie-overstijgend”. Deze behandelen wij eerst.

Situatie-overstijgende wensen

Door ouders en hun belangenorganisaties zijn de volgende wensen voor onderwijs op een andere locatie naar voren gebracht.

Versoepeling van de inschrijvingsplicht. Voor sommige situaties verhoudt de verplichte inschrijving op een school (schoolplicht) zich niet met het maatwerk dat (in bepaalde situaties) wenselijk is.

Bevordering expertise-ontwikkeling en kennisdeling: Een belangrijke (onderliggende) oorzaak voor knelpunten, onvrede en soms ook frustraties over de (on)mogelijkheden voor onderwijs op een andere locatie, is onbekendheid met de mogelijkheden die de Leerplichtwet momenteel reeds biedt. Kennisontwikkeling en (betere) ontsluiting van goede voorbeelden zou hierin verandering kunnen brengen. In de interviews en enquêtes zijn hiervoor de volgende concrete suggesties gedaan:

- Ontwikkeling van competenties van leraren, IB'ers en RT om problemen vroegtijdig te signaleren en escalatie te voorkomen;
- Vroegtijdige inschakeling van de onderwijsconsulent, nog vóór een indicering of voordat het kind thuis komt te zitten;
- Een expertisecentrum als vraagbaak en voor het verspreiden van kennis en good practices;
- Meer kennisdeling onder leerplichtambtenaren voor uniformiteit in advisering en besluitvorming;
- Een meldpunt voor ouders waar zij terecht kunnen als zij het niet eens zijn met het besluit van de school. Het gaat hier om situaties waar passend onderwijs niet van toepassing is.

Kinderen die geen (volledig) onderwijs volgen op medische, sociale, intellectuele of emotionele gronden

Handelingsruimte: Vanwege de grote verscheidenheid aan situaties waarin maatwerk van onderwijs aan de orde kan zijn, is het wenselijk dat scholen, samenwerkingsverbanden en zorginstellingen meer handelingsruimte krijgen om de gebaande paden in overeenstemming met alle betrokkenen een oplossing te vinden.

Ruimere ontheffingsmogelijkheden voor schoolonderwijs: Om een duidelijk “kantelpunt” te creëren als start van een maatwerktraject zouden er ruimere ontheffingsmogelijkheden van de Lpw moet komen. Niet alleen kunnen vanaf dat moment andere eisen en voorwaarden aan de oplossing gesteld worden, ook zou dit voor de bekostiging een voorwaarde kunnen zijn om bepaalde combinaties van budgetten mogelijk te maken. Een individueel ‘ontwikkelingsperspectief’ kan als basis dienen. Voorts kunnen ruimere ontheffingsmogelijkheden ondersteunend zijn aan de re-integratie in het schoolonderwijs van om kinderen die uit een zorgsituatie komen. Een overgangperiode in en buiten de school kan bijdragen aan een betere en meer duurzame re-integratie.

Ontschotting van budgetten in onderwijs en zorg: Om maatwerk mogelijk te maken zouden budgetten uit de zorg en het onderwijs gecombineerd moeten kunnen worden. De financiële regimes van onderwijs en zorg stonden maatwerk voor onderwijs lange tijd in de weg. Recentelijk zijn de mogelijkheden hiertoe verruimd.

Meer variatie in uitstroomniveaus Voor het organiseren van maatwerk zouden scholen, in zowel regulier als speciaal onderwijs, voor individuele leerlingen moeten kunnen afwijken van de vastgestelde uitstroomniveaus. Maak alternatieve uitstroomniveaus mogelijk, bijvoorbeeld voor kinderen met een disharmonisch profiel.

Duidelijke rolverdeling en doorzettingsmacht: Bij een maatwerktraject moet voor alle betrokkenen de rolverdeling, verantwoordelijkheid en de “doorzettingsmacht” duidelijk zijn. Een patstelling of escalatie kan zo worden voorkomen. De doorzettingsmacht kan belegd worden bij een onafhankelijke ervaringsdeskundige, de leerplichtambtenaar of de onderwijsconsulent.

Kinderen die niet naar school gaan op grond van richtingsbezwaar

Erkenning van onderwijs thuis als een volwaardige onderwijsvorm: Voor ouders die vrijstelling van de leerplicht hebben op basis van richtingsbezwaar biedt wettelijke erkenning van onderwijs thuis de formele basis om onderwijs op een andere locatie dan de school aan te bieden. Hiermee wordt de facto dan tevens voldaan aan het recht op onderwijs dat kinderen hebben.

Flexibele overgangen tussen onderwijs thuis en schoolonderwijs: De starre regelgeving maakt het voor ouders zeer moeilijk om te switchen tussen een situatie van vrijstelling en een schoolsituatie, terwijl hier in de praktijk goede redenen voor kunnen zijn.

Kinderen die onderwijs in het buitenland (willen) volgen

Interpretatie Leerplichtwet: Naast beter inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden die de Leerplicht wet biedt voor het volgen van onderwijs in het buitenland zou er speciale aandacht moeten zijn voor uitzonderingssituaties waarvoor de wet nu ook wordt gebruikt, bijvoorbeeld wanneer leerlingen door de leef- of werksituatie van hun ouders wisselend in Nederland of het buitenland zijn.

Kinderen die onderwijs op een school met een bepaald specialisme (willen) volgen

Beperking onderwijstijd: Om te kunnen inspelen op de eisen die sport, cultuur of muziek stellen aan talentvolle leerlingen zou volgens de betrokkenen de verplichte onderwijstijd (verder) beperkt moeten kunnen worden. Voor LOOT-scholen is dit wettelijk geregeld, voor andere scholen niet.

Randvoorwaarden voor onderwijs op een andere locatie: suggesties uit het veld

In de publieks- en veldconsultatie is gebleken dat de betrokken partijen zich in de regel bewust zijn van de kritische randvoorwaarden die er aan onderwijs op een andere locatie gesteld kunnen of moeten worden. Per situatie zijn er constructieve suggesties aangedragen om waarborgen in te bouwen voor de kwaliteit van het onderwijs, de verantwoordelijkheid en het toezicht. Deze suggesties zijn door ons meegenomen in het uitwerken van een aantal bouwstenen voor onderwijs op een andere locatie dan de school.

Bouwstenen voor onderwijs op een andere locatie dan de school

Volgens ons zullen – mede op basis van de signalen die uit het veld naar voren zijn gekomen- de volgende *vijf* centrale, thematische componenten¹ een rol spelen bij de vormgeving van arrangementen onderwijs op een andere locatie dan de school, onafhankelijk van de situatie of de doelgroep; in die zin zijn dit volgens ons de centrale 'bouwstenen', die –afhankelijk van de vraag voor wie het arrangement bedoeld is en of er beleidsruimte is- nadere invulling kunnen krijgen:

1. *Kwaliteitseisen* of de deugdelijkheidseisen voor het onderwijs op een andere locatie dan de school; belangrijke subonderdelen zijn daarbij de inhoud van het onderwijs (zoals lesprogramma) dat wordt gegeven en de bevoegdheid/bekwaamheid van de onderwijsgevende;
2. *Vormgeving toezicht, borging van kwaliteit* en de vraag wie toetst: inspectie, centrale of lokale overheid of externe (particuliere) validering via bijvoorbeeld een keurmerk of audit;
3. *Governance* van het onderwijs en *verantwoordelijkheid* voor het leren op een andere locatie: de vraag wie betrokken zijn, wie beslist;
4. *Bekostiging* en *doelmatigheid* van een mogelijke nieuwe regeling (b.v. via een individueel budget of bekostiging via bevoegd gezag);
5. *Vorm* en *duur* van het arrangement: het juridisch instrument dat wordt gebruikt om onderwijs op een andere locatie dan de school praktisch vorm te geven, en de duur van het arrangement (tijdelijkheid of permanent).

Wij gaan hierna op elk van deze factoren nader in. Wij zijn daar niet uitgegaan van een specifieke situatie, maar hebben op praktische gronden gekozen voor een insteek op geaggregeerd niveau.

Deugdelijkheidseisen/kwaliteitseisen

Ten aanzien van de kwaliteitseisen spelen er drie subcomponenten:

- Materiële (inhoudelijke) eisen aan het onderwijs op een andere locatie;
- Eisen aan onderwijsgevendenden;
- Eisen ten aanzien van participatie met en in de samenleving.

Materiële (inhoudelijke) eisen aan het onderwijs op een andere locatie

De materiële eisen kunnen variëren van de volledige set aan deugdelijkheidseisen voor bekostigde scholen die op een andere locatie (een gedeelte van) het onderwijs uitvoeren (het bevoegd gezag is daarbij volledig aanspreekbaar) tot geen enkele inhoudelijke eis (zoals thans bijvoorbeeld voor vrijgestelde kinderen onder artikel 5 onder a, b en c Leerplichtwet). De deugdelijkheidseisen kunnen betrekking hebben op de doelen van het onderwijs, de borging van het eindniveau en de kwaliteit van de leermiddelen.

Eisen aan onderwijsgevendenden

De eisen die aan onderwijsgevendenden worden gesteld kunnen variëren van geen eisen (zoals de huidige vrijstellingsgevallen onder de huidige Leerplichtwet) tot een systematiek waarbij alleen bevoegde docenten les kunnen geven. Tussenvormen zijn situaties waarbij onderwijsgevendenden werken onder de verantwoordelijkheid van een bevoegde docent (zie de huidige situatie van leraren die in opleiding zijn, of zij-instromers), op afstand (dit is feitelijk nu de situatie van de jonge kinderen op de binnenvaart, die begeleiding krijgen vanuit school). In situaties waarin particulieren/ouders onderwijs geven is de vraag of zij ook over een onderwijsbevoegdheid moeten beschikken en aan de bekwaamheidseisen moeten voldoen.

1 Hoogeboom c.s. a.w, beschrijven 4 bouwstenen: wetgeving, schoolplan, overeenkomst en toezicht.

Eisen ten aanzien van sociale interactie met andere leerlingen

In geval van onderwijs op een andere locatie is de vraag aan de orde, zeker wanneer jongeren veelvuldig in een één-op-één situatie les krijgen, of er voldoende sociale interactie met andere kinderen/leerlingen plaatsvindt. Contact met andere leerlingen is mogelijk door fysiek aanwezig te zijn op school, maar wellicht ook door participatie via ICT toepassingen zoals Skype of in 'online' communities, door interactie met kinderen buiten de schoolsfeer (in sportclubs bijvoorbeeld). Uiteraard kan niet alleen de plaats, maar ook de frequentie variëren.

Toezicht en borging van kwaliteit

Er kunnen verschillende actoren betrokken zijn bij het toezicht:

- *Intern toezicht*: Wanneer instellingen met elkaar een gezamenlijke voorziening in stand houden waarin leerlingen tijdelijk verblijven, zal het bevoegd gezag of zullen de bevoegde gezagen daarvoor een instrumentarium moeten hebben. Individuele 'maatwerk' afspraken die de instellingen met ouders maken, zullen ook een vorm van toezicht of handhaving kennen;
- De *onderwijsinspectie*: gezien de algemene wettelijke taak van de inspectie ligt een rol voor inspectie in alle arrangementen voor onderwijs op een andere locatie voor de hand. Vertrekpunt zal in eerste instantie een instelling zijn, maar voorstelbaar is dat wanneer dit mogelijk is, ook een individuele onderwijsgevende kan worden aangesproken, op het moment dat deze volgens de deugdelijkheidseisen individueel verantwoordelijk is voor de uitvoering van (een gedeelte van) het onderwijs op een andere locatie;
- *De gemeente c.q. leerplichtambtenaren*: In verschillende arrangementen voor onderwijs op een andere locatie moeten zij betrokken zijn. In bepaalde gevallen zou dat kunnen gebeuren aan de hand van de validatie van bijvoorbeeld een arrangement dat door de inspectie is vastgesteld;
- *Onafhankelijke (erkende) deskundige*: Naast betrokkenheid van de overheid bij het toezicht op het onderwijs op een andere locatie is het voorstelbaar dat bepaalde eisen door instellingen onderling, of - wanneer het groepen individuele ouders betreft - door een vorm van onafhankelijke (private) kwaliteitstoetsing door audits, of een (private) certificerende instantie worden georganiseerd. Ook kan worden gedacht aan systemen van intercollegiale visitaties, of onderling afgesproken vorm van accreditatie.

Het toezicht kan *voorafgaand* aan het arrangement plaatsvinden (door middel van een documentenanalyse), *tijdens* het arrangement (een midterm review, audit, bezoek, rapportage) en *na afloop* (door middel van een eindtoets of eindrapport evaluatie). In geval van regulier onderwijs oefent de inspectie toezicht uit door middel van het opstellen van een risicoanalyse. Een dergelijke analyse zou ook van toepassing kunnen zijn voor onderwijs(arrangementen) op een andere locatie.

Governance en verantwoordelijkheid²

Deze component behelst een principieel element en gaat over de vraag *wie* over de totstandkoming van het onderwijs op een andere locatie besluit. Wanneer het kind staat ingeschreven bij een school wordt het bevoegd gezag gezien als de instantie die uiteindelijk beschikt over de vraag waar een kind, op welke locatie, wordt geplaatst. De wet (zie artikel 41 Wpo b.v.) laat ruimte om leerlingen op verzoek van de ouders van bepaalde gedeeltes van het onderwijs vrij te stellen, mits daar alternatieve activiteiten voor in de plaats komen.

2 Verantwoordelijkheid zou ook opgevat kunnen worden als 'aansprakelijkheid'. Op moment dat onderwijs (onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag) wordt uitgevoerd door een derde kunnen civielrechtelijke vragen ontstaan rond de aansprakelijkheid voor de handelingen en het onderwijs dat wordt gegeven. We laten deze kwestie hier verder onbesproken, maar zal zeker in de praktische uitwerking een aandachtspunt zijn.

In de afweging *of en hoe* onderwijs op een andere locatie plaatsvindt is, net zoals nu het geval is, mede de context bepalend: voor wie is het (kan iedere leerling of ouder zich erop beroepen), voor hoe lang (tijdelijk of permanent), zijn er externe (medisch) toetsende instanties nodig of niet.

In de verantwoordelijkheidsverdeling is het uit het oogpunt van sturing het eenvoudigst om het bevoegd gezag waar het kind staat ingeschreven aan te wijzen als verantwoordelijk 'regisseur'. Op dat niveau kan immers ook (bekostigings- of aanwijzings)toezicht plaatsvinden. Zodra er andere, zelfstandige instellingen in het spel zijn, bevoegdheden worden verdeeld (of gedeeltelijk of geheel bij de ouder liggen) wordt het punt van handhaving en sturing ingewikkelder.

Bekostiging

De bekostiging van onderwijs op een andere locatie kan op verschillende manieren plaatsvinden. Uiteraard is het mogelijk dat de bekostiging verloopt via het bevoegd gezag, dat een deel van zijn bekostiging besteedt aan onderwijs op een andere locatie (zolang dit valt binnen de kolom onderwijs- c.q. bekostigingsbesluiten). Het andere uiterste is dat de ouder zelf volledig opdraait voor de kosten. Bekostiging kan plaatsvinden via een leerlinggebonden systematiek (bijvoorbeeld vouchers) of via geormerkt budget bij de onderwijsaanbieder.

Problemen rond budgetten voor onderwijs op een andere locatie (kunnen) ontstaan wanneer diverse budgetten samenlopen of niet aansluiten (zoals voor zorg en onderwijs). Wanneer ouders zelf een budget hebben, moet de ontvangende onderwijsinstelling bereid zijn afspraken te maken.

Component juridische vormgeving en inrichting

Uit onze inventarisatie blijkt dat in veel gevallen van onderwijs op een andere locatie (zoals bij een OPDC, in het kader van een leer-werktraject, gevallen van vrijstelling op basis van artikel 11 onder g Leerplichtwet 1969) gebruikt wordt gemaakt van individuele afspraken tussen onderwijsinstellingen met ouders/leerlingen (onder benaming 'contract', 'overeenkomst'). Verschillende onderdelen zullen daarin aan bod (kunnen) komen: wie zijn de betrokken partijen, wat zijn wederzijdse verantwoordelijkheden, tijdsduur, voorwaarden aan het onderwijs/ de onderwijsgevende, toezicht en sancties bij niet-naleving.

Conclusies

De wetgever heeft sinds de totstandkoming van de Leerplichtwet in 1900 in toenemende mate gewerkt aan de binding van leerlingen aan school, en het beperken van thuisonderwijs of onderwijs op een andere locatie dan de school. Tegelijkertijd is ontheffing van de inschrijf- en schoolbezoekplicht in bepaalde omstandigheden mogelijk, en biedt de wet de mogelijkheid voor leerlingen die wel staan ingeschreven (tijdelijk) onderwijs te volgen op een andere plek of (tijdelijk) vrijstelling te verlenen van het voorgeschreven programma. Ons onderzoek laat zien dat de huidige wet- en regelgeving hiertoe meer mogelijkheden biedt dan door actoren in het veld vaak wordt ervaren. Het gebruik maken en harmoniseren van interpretaties van de huidige mogelijkheden in de wet is een eerste vereiste om een verbreding van de mogelijkheden voor onderwijs op een andere locatie te kunnen beoordelen. Voorts dient er aandacht te bestaan dat eventuele uitbreiding van de mogelijkheden voor onderwijs op een andere locatie dan de school risico's met zich kan brengen en eventueel kan leiden tot ongewenste routes. Een 'gevoeligheidsanalyse' lijkt wat dit betreft op zijn plaats. Bij de inrichting en vormgeving van onderwijs op een andere locatie lijken de volgende bouwstenen gemeenschappelijk voor alle arrangementen.

Inhoud: Minimum deugdelijkheid/inhoud en bekwaamheid onderwijsgever

Er lijkt zowel uit de wetsgeschiedenis, als uit de veldconsultatie een redelijke consensus voort te vloeien dat, onafhankelijk van de locatie, het onderwijs moet leiden tot een zeker eindniveau of aansluiting op vervolgonderwijs en dat wordt voldaan aan minimumeisen van deugdelijkheid en dat er sprake is van een zekere externe validering of toezicht.

Vorm: de individuele overeenkomst

Op grond van de verkenning van de huidige wetgeving en de wensen in het veld lijkt het een individuele overeenkomst een voor de hand liggend model of instrument om diverse vormen van onderwijs op andere locatie dan de school vorm te geven. Deze overeenkomst zou, naast het (individuele) leer- of onderwijsprogramma en afspraken over inzet, moeten bestaan uit een aantal meer procedurele onderdelen, zoals die door ons zijn beschreven bij governance, toezicht, evaluatie, handhaving, geschillen.

Governance en toezicht

Ten aanzien van de betrokkenheid van overheden lijkt de afdeling leerplicht van de gemeente niet de geëigende instantie om inhoudelijke afwegingen te maken over de vormgeving van onderwijs op een andere locatie en of dit aan een kwaliteitsmaatstaf voldoet. De invulling van de toezichtkaders is situationeel (type arrangement). De samenwerkingsafspraken zouden idealiter tot stand moeten komen op basis van 'op overeenstemming gericht overleg' (zie b.v. artikel 40a lid 1 Wpo in het kader van het ontwikkelingsperspectief). De zeggenschap of medezeggenschap van bijvoorbeeld ouders over de inrichting, uitvoering en evaluatie van het onderwijs op een andere locatie is nader te bepalen, afhankelijk van de doelgroep van het arrangement.

Consequenties voor wetgeving

De huidige invulling van onderwijs op een andere locatie dan de school vindt thans nagenoeg uitsluitend plaats via (uitwerkingen van) de sectorwetten. Daar zou ook de nadere uitwerking moeten plaatsvinden, waarbij verantwoordelijkheden en rechten van betrokkenen worden vastgelegd (vergelijkbaar met passend onderwijs). Bedacht moet worden dat dit kan ingrijpen op de huidige afspraken en kaders. Een centrale, landelijke norm voor het mogelijk maken van onderwijs op een locatie (thuis) kan bijvoorbeeld de gedecentraliseerde onderwijsondersteuningsplannen van de diverse samenwerkingsverbanden doorkruisen. Vanuit het systeem van passend onderwijs lijkt het niet logisch een nieuwe landelijke regeling te ontwerpen, maar eerder te bezien of 'onderwijs op een andere locatie' via bepaalde maatwerktrajecten daar onderdeel van kan zijn.

Tot slot vragen we aandacht voor de mogelijkheid van een 'vrijstellings-' of experimenteerbepaling in de wet. Binnen een bepaald gebied en in een bepaalde tijd zou onder voorwaarden geëxperimenteerd kunnen worden met 'onderwijs op een andere locatie'. De huidige sectorwetten kunnen (gedeeltelijk en gereguleerd) vrijstelling mogelijk maken via experimenteerbepalingen met het oog op verbetering van kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid (zoals artikel 176 k Wpo). Een dergelijke 'vrijstellingsbepaling' is thans evenwel alleen in de sectorwetten verankerd vanwege de deugdelijkheidseisen die gericht zijn aan het bevoegd gezag; de Leerplichtwet 1969 en de WOT kennen een dergelijke (geclausuleerde) experimenteerbepaling niet. Wel staat in artikel 176k lid 6 Wpo dat van artikel 1 Lpw 1969 kan worden afgeweken. In hoeverre dit ruimte geeft voor verschillende arrangementen van 'onderwijs op een andere locatie' is echter niet op voorhand duidelijk.

De vrijstellingsbepalingen in de huidige Leerplichtwet zijn vrij strikt. Voor situaties rond absolute vrijstelling van de inschrijvingsplicht is geen inhoudelijke toetsing mogelijk (maar soms wellicht wel

gewenst), en de relatieve, tijdelijke vrijstelling van de schoolbezoekplicht vanwege 'gewichtige omstandigheden' (de escape die vaak wordt gebruikt om onderwijs op een andere locatie c.q. thuis te realiseren) geeft juridische onzekerheid. Door de wet nader aan kaders gebonden afspraken, waarbij inspectie en leerplicht, ouders en bevoegde gezagen betrokken zijn, kan bezien worden of een bepaald gewenst model van onderwijs op een andere locatie werkt of niet. Wanneer dit consequenties heeft voor de vrijstellingen in het kader van de Leerplichtwet, zou in de Leerplichtwet een experimenteerbepaling moeten worden opgenomen, dan wel de wet worden gewijzigd. Dit is een beleidskeuze.

1 Inleiding en achtergrond

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

In het Kamerdebat over artikel 23 Grondwet van 28 september 2014 heeft de Tweede Kamer de wens geuit om te inventariseren welke mogelijkheden de wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren aan individuele kinderen voor wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk of wenselijk is.³ Tevens wil de Kamer weten hoe zich dit verhoudt tot de wensen die op dit punt bij verschillende groepen in de samenleving leven. Daarbij stond voor alle Kamerleden het recht op onderwijs voor alle kinderen voorop.

In het debat rond de begrotingsbehandeling in oktober 2014 is tevens een motie aangenomen die specifiek vraagt om maatwerk voor de groep 'leerbare thuiszitters' (Kamerstuk 34000-VIII-35). De motie verzoekt om het verkennen van de mogelijkheden tot aanpassing van de leerplichtwet en de mogelijkheden voor financiering van het onderwijs voor deze groep kinderen.

In de kamerbrief 'Inventarisatie onderwijs op een andere locatie dan de school' heeft de staatssecretaris toegezegd te inventariseren onder welke voorwaarden onderwijs op een andere locatie dan de school mogelijk gemaakt kan worden (Kamerstuk 31135-49). Met de inventarisatie geeft de staatssecretaris tevens uitvoering aan de motie Ypma om oplossingen te vinden voor kinderen die niet in staat zijn om fulltime op school onderwijs te volgen (Kamerstuk 34000-VIII-35).

Doel van het onderzoek is:

- te inventariseren welke mogelijkheden de wet- en regelgeving nu biedt om maatwerk te leveren aan individuele kinderen voor wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk of wenselijk is;
- te inventariseren welke wensen op dit punt bij verschillende groepen in de samenleving leven;
- op grond van deze inventarisatie te komen tot mogelijkheden en voorwaarden voor onderwijs op een andere locatie dan de school en te analyseren welke sterktes en zwaktes deze kennen.

De uitkomsten van het onderzoek dienen voor OCW als "bouwstenen" voor de uitwerking van beleidsmatige scenario's.

1.2 Achtergrond

De Leerplichtwet is een van de fundamenten van het Nederlandse onderwijssysteem. Met de leerplicht zorgt de overheid ervoor dat het recht op onderwijs wordt geëffectueerd.⁴ Ouders hebben de taak om hun kinderen naar school te laten gaan, leraren om te onderwijzen en de overheid om (goed) onderwijs beschikbaar te stellen. Het opleggen van verplichtingen is een manier om de rechten van, in dit geval, kinderen veilig te stellen.⁵ Hiermee wordt gewaarborgd dat jongeren in Nederland aan het onderwijs kunnen en zullen deelnemen om (uiteindelijk) zo goed mogelijk te worden toegerust met kennis en vaardigheden, die zij nodig hebben om een zelfstandige plek in de samenleving te verwerven.

3 Dit kan gaan om kinderen met een ziekte of beperking, maar ook om kinderen voor wie nu mogelijkheden zijn op bijvoorbeeld het terrein van topsport.

4 Inspectie van het Onderwijs, Staat van het onderwijs, 2008.

5 Vrooman, J.C. (2009). Rules of relief. Institutions of social security, and their impact. The Hague: The Netherlands institute of Social Research, geciteerd in Lex Herweijer en Monique Turkenburg (2009).

Hoewel de Leerplichtwet een generieke strekking heeft die alle leerlingen in Nederland betreft, zijn er specifieke situaties waarin vrijstellingen van de leerplicht mogelijk zijn. Het kan dan gaan om een *vrijstelling van de inschrijvingsplicht* (artikel 5 onder a, b of c), ofwel om een *vrijstelling van geregeld schoolbezoek* (artikel 11, in het bijzonder artikel 11 onder d en g).

De laatste jaren is er veel aandacht geweest voor vrijstellingen van de Leerplichtwet. Allereerst omdat er een substantiële groei van het aantal vrijstellingen op basis van richting bezwaren (5 onder b) heeft plaatsgevonden. Tussen de schooljaren 2000/2001 en 2012/2013 is het aantal vrijstellingen toegenomen van 94 tot 470. Er zijn dus steeds meer kinderen die thuis worden gehouden van school waarvan onbekend is of zij onderwijs krijgen en zo ja, wat de kwaliteit van dat onderwijs is.

Ook is de politieke aandacht gegroeid voor de groep kinderen en jongeren met een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a die leerbaar zijn, waarvan de ouders toch een beroep doen op deze vrijstelling. In 2012 bedroeg het aantal vrijstellingen op deze grond 3.840, in het schooljaar 2013-2014 is dit toegenomen tot 4.444. Eén van de doelen van passend onderwijs is om meer ruimte te creëren voor individueel maatwerk, waarmee het aantal vrijstellingen op basis van artikel 5 onder a mogelijk kan worden verminderd. De per 1 augustus ingevoerde wet- en regelgeving rondom passend onderwijs biedt mogelijkheden hiervoor. Desondanks zijn er geregeld signalen uit het veld met de vraag om meer maatwerk.

Naast de toename van het aantal vrijstellingen en de roep om meer maatwerk, is het voor betrokkenen niet altijd duidelijk hoe de verschillende vrijstellingsartikelen geïnterpreteerd moeten worden. Aan de ene kant is het bijvoorbeeld nodig dat leerplichtambtenaren de mogelijkheid hebben om maatwerkoplossingen te bieden, maar aan de andere kant moet dit niet leiden tot willekeur. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid om vrijstellingen te verlenen aan ouders die met hun kinderen op wereldreis willen gaan. Hierin blijken regionale verschillen op te treden; de ene leerplichtambtenaar gaat hier soepeler mee om dan de andere.⁶

De Kinderombudsman stelde in 2013 in het rapport *Van leerplicht naar leerrecht* dat voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften afgeweken zou moeten kunnen worden van de verplichting tot fysieke aanwezigheid op school, waardoor (combinaties met) alternatieve vormen van onderwijs wettelijk zijn. In zijn reactie stelde de staatssecretaris dat de regel van schoolplicht gehandhaafd zou moeten worden, en dat slechts bij uitzondering tijdelijk daarvan kan worden afgeweken. Bij gewichtige omstandigheden [in de zin van artikel 11 onder g Lpw] is sprake van buiten de wil van de leerling of ouders/verzorgers gelegen omstandigheid, denk bijvoorbeeld aan een kind met een angststoornis. Het kind blijft in deze situaties wel ingeschreven op een school. Deze school blijft dus ook verantwoordelijk voor het onderwijs. In overleg met de school en ouders kan de leerplichtambtenaar onderzoeken of het kind tijdelijk onderwijs thuis kan volgen waarbij de inzet is volledige terugkeer naar school⁷.

In antwoord op Kamervragen blijkt dat de juridische afspraken van deze (tijdelijke) vorm van onderwijs thuis of op afstand gebeurt via individuele maatwerkafspraken, in de vorm van contracten, waarbij de 'inspecteur bijzondere opdrachten' is betrokken (Kamervragen 3 juli 2013 Smaling en Van Dijk). De zorgplicht van scholen in het kader van passend onderwijs zou het aantal thuiszitters moeten terugdringen en de samenwerkingsverbanden zouden beter in staat moeten zijn om dit maatwerk te leveren.

6 Zie bijvoorbeeld Mommers en Lubberman (2013), Vrijstellingen onder de loep. Een onderzoek naar de praktijk rond artikel 5 onder a en 11 onder g van de Leerplichtwet 1969. ITS, Nijmegen.

7 Kamerstukken II 2012/14 31 497, nr. 100, p.2.

1.3 Onderzoeksaanpak

Ons onderzoek inventariseert en verkent verschillende varianten, maar kiest daarin geen positie. Het gaat immers niet om de politiek-beleidsmatige afweging van bepaalde opties, maar om de (juridische) randvoorwaarden die van belang zijn bij het maken van een gevalideerde keuze voor de wijze waarop maatwerkonderwijs (via vrijstellingen) buiten school vorm kan worden gegeven voor verschillende doelgroepen. Daarmee geeft het rapport aan, mede op basis van een gerichte vraagstelling onder stakeholders in het veld, welke modaliteiten 'of arrangementen in dit opzicht meer of minder passen binnen het gevestigd beleid en wettelijke kaders.

Op hoofdlijnen bestond het onderzoek uit de volgende activiteiten:

Desk research

- Analyse van wet- en regelgeving;
- Inventarisatie van jurisprudentie;
- Literatuuronderzoek.

Veldwerk⁸

- Interviews met stakeholders en belangenorganisaties (17x);
- Focusgroepen (3x);
- Publieksconsultatie: online enquête onder ouders, leerlingen en professionals betrokken bij OOAL;
- Valideringsbijeenkomst met selectie van stakeholders en belangenorganisaties.

Interviews met stakeholders en belangenorganisaties

Om een goed beeld te krijgen van de casuïstiek aangaande OOAL en de wensen die er wat dat betreft leven bij maatschappelijke geledingen zijn hierover gesprekken gevoerd met de stakeholderorganisaties. Behalve 8 individuele gesprekken, hebben er 9 groepsgesprekken plaatsgevonden.

De interviews zijn uitgevoerd op basis van een open vragenlijst, waarbij is nagegaan hoe de geselecteerde organisaties aankijken tegen:

- De huidige mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren aan individuele kinderen voor wie onderwijs op school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk of wenselijk is;
- Welke wensen er op dit punt leven bij de stakeholderorganisaties en de maatschappelijke geledingen die zij vertegenwoordigen;
- Mogelijkheden en voorwaarden voor OOAL en hoe de zwaktes (of de gepercipieerde lacunes) hiervan kunnen worden ondervangen.

Focusgroepen

Gezien de grote interesse naar het onderzoek en ter verdieping van de casuïstiek van OOAL (op gehaald uit de interviews) zijn een drietal focusgroepen georganiseerd:

- Focusgroep 1: Kinderen die onderwijs in het buitenland, zonder vaste locatie en/of met een bepaald specialisme volgen;
- Focusgroep 2: Kinderen die niet (volledig) deelnemen aan het onderwijs vanwege van geloof- of levensovertuiging (richtingbezwaar);
- Focusgroep 3: Kinderen die niet (volledig) deelnemen aan het onderwijs om andere redenen: u kunt denken aan medische gronden (lichamelijke en/of geestelijke) of problemen bijkomend bij hoogbegaafdheid.

⁸ Zie Bijlage I voor deelnemers interviews, focusgroepen en valideringsbijeenkomst.

De focusgroepen zijn gehouden onder leiding van een ervaren gespreksleider en lid van het kernteam. De focusgroepen zijn uitgevoerd aan de hand van een gesprekspuntenlijst. Per groep zijn maximaal 20 personen uitgenodigd.

Publieksconsultatie

Maatwerk dient aan te sluiten op de wensen die er in de samenleving bestaan met betrekking tot OOAL. Om deze te inventariseren hebben wij gebruik gemaakt van internet en social media. Via een beknopte, openbare online internetenquête hebben alle geïnteresseerden de mogelijkheid gekregen om deel te nemen aan het onderzoek. De enquête bestond grotendeels uit open vragen waarin de respondenten de ruimte kregen hun wensen en ervaringen met OOAL kenbaar te maken. Daarnaast zijn enkele gerichte (gesloten) vragen gesteld over achtergrond- en organisatiekenmerken en contactgegevens van de respondenten. Er is een aparte enquête ontwikkeld voor leerlingen, ouders en professionals.

De internetlink naar de enquête is verspreid via de netwerken en ledenbestanden van de stakeholderorganisaties waarmee ten behoeve van de interviews en focusgroepen contact is geweest. Naast een uitnodiging via email, heeft Ecorys een oproep geplaatst op haar website.

Valideringsbijeenkomst

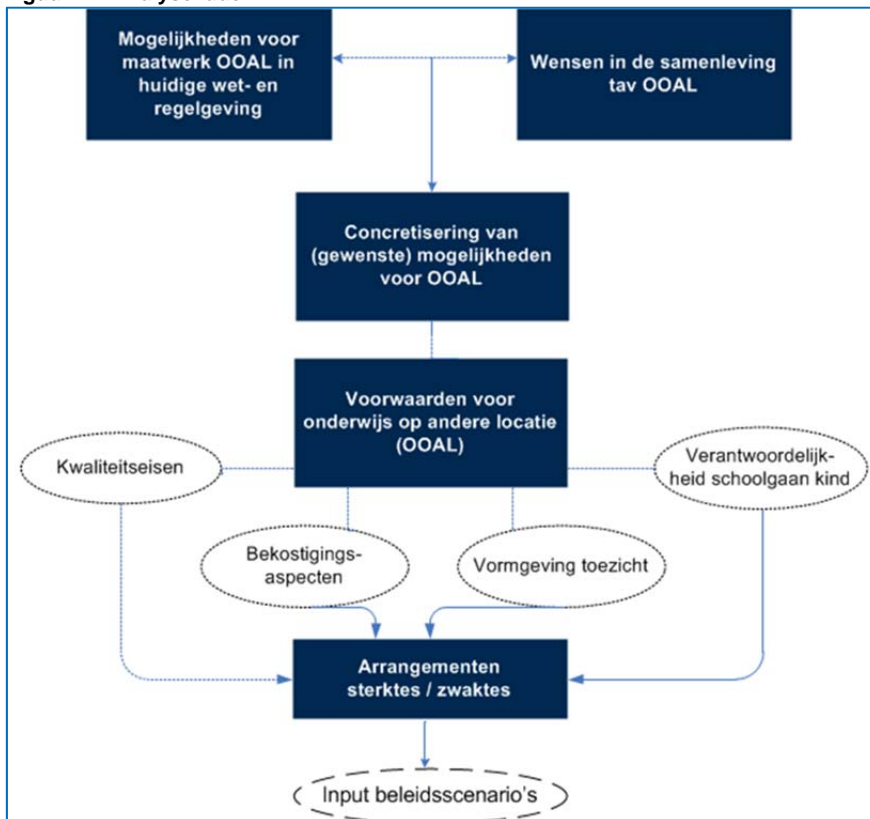
Om te voorkomen dat het onderzoek onvoldoende de uiteenlopende visies weergeeft, en daarmee wellicht onvoldoende draagvlak heeft, is er met de belangrijkste stakeholderorganisaties een valideringssessie georganiseerd. In de vorm van een discussiebijeenkomst hebben we de belangrijkste resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Door middel van een groepsdiscussie zijn bepaalde resultaten waar nodig aangescherpt.

Analysekader

De confrontatie van de wensen met de mogelijkheden tot maatwerk die de huidige juridische kaders bieden, geeft aanwijzingen voor de noodzaak tot juridische aanpassingen. In feite gaat het hier om een “discrepantieanalyse” van de bestaande versus de gewenste mogelijkheden, en de voorwaarden waaronder deze discrepantie via maatwerk kan worden verkleind. OCW spreekt daarbij de voorkeur uit dat eventuele nieuwe mogelijkheden voor maatwerk zo veel mogelijk gezocht dienen te worden binnen de leerplichtwet, in plaats van via een vrijstelling van inschrijving.

Op verzoek van het ministerie is daarbij expliciet aandacht besteed aan: de kwaliteitseisen, bekostigingsaspecten, wijze van toezicht en de juridische verantwoordelijkheid voor het wel/niet schoolgaan van een kind. Schematisch ziet de discrepantieanalyse er als volgt uit:

Figuur 1.1 Analyse kader



1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de analyse van de huidige wet- en regelgeving 'Onderwijs op een andere locatie'. Hoofdstuk 3 bevat de wensen uit de maatschappij voor aanpassing van de wet en in het laatste hoofdstuk zijn de mogelijke bouwstenen die ten dienste kunnen staan bij de opbouw van arrangementen voor verschillende type leerlingen die onderwijs op een andere locatie dan de school volgen.

2 Analyse wet- en regelgeving ‘Onderwijs op een andere locatie’

2.1 Inleiding

Een van de doelstellingen van dit onderzoek is om de mogelijkheden in beeld te brengen die de huidige wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren aan kinderen voor wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk of wenselijk is.

Dit hoofdstuk bevat allereerst in par. 2.2 een inleiding over het (individuele en collectieve) recht op onderwijs, en een (beknopte) historische analyse van de relevante bepalingen in de Leerplichtwet.

Par. 2.3 geeft een overzicht van het stelsel van de leerplicht en de vrijstellingen, met name rond artikelen 5 onder a, b en c, 11 onder g en 15 Lpw 1969.

Par. 2.4 bevat daarna een analyse van de sectorwetgeving met daarin voorbeelden ten aanzien van mogelijk maatwerk of ‘alternatieve vormen van onderwijs op een andere locatie’ (op afstand). Het gaat hier met name om onderwijs dat wordt gegeven ‘anders dan op school’. Bij onderwijs op andere locaties kan bijvoorbeeld gedacht worden aan OPDC’s (orthopedagogisch didactische voorzieningen).

Daarna wordt in par. 2.5 de lagere regelgeving (beleidsregels of richtlijnen) van inspectie en leerplichtambtenaren gezien ten aanzien van de toepassing van wetgeving. Tevens wordt ingegaan op de jurisprudentie, die op dit punt een belangrijke graadmeter is ten aanzien van de invulling van wettelijke kaders en tevens belangrijke bouwstenen kan bevatten ten aanzien van toetsingskaders voor onderwijs op een andere locatie en de toepassing in de praktijk.

Par. 2.6 bevat een samenvatting en enkele conclusies met betrekking tot het wettelijk kader van onderwijs op een andere locatie dan de school, en het onderscheid ten aanzien van verschillende doelgroepen van leerlingen.

2.2 Onderwijsvrijheid, recht op onderwijs, en leerplicht(wet)

Onderwijsvrijheid: in beginsel collectief recht om onderwijs te geven

Het recht op onderwijs is vastgelegd in verdragen zoals het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De Onderwijsraad⁹ heeft erop gewezen dat in dit kader een drietal domeinen zijn te onderscheiden. Ten eerste een algemeen recht op onderwijs dat aan eenieder op voet van gelijkheid toekomt (zie bijvoorbeeld artikel 2 eerste protocol EVRM). Ten tweede zijn er rechten in het internationale recht verbonden met de positie van personen met een handicap¹⁰ en met minderheidsgroepen met een specifieke gemeenschappelijke identiteit op het terrein van cultuur, geloof, taal en/of traditie. Tot slot zijn er bepalingen in internationale verdragen gericht tegen ongelijke behandeling en discriminatie in het onderwijs (zie de uitwerking in de Nederlandse Algemene Wet Gelijke

9 Onderwijsraad, Artikel 23 in maatschappelijk perspectief, Den Haag: Onderwijsraad 2012, p.79.

10 VRPH, Trb. 2007, nr.169.

Behandeling). De kern van dit in het internationale recht verankerde recht op onderwijs is het recht van elk individu om zo onbelemmerd mogelijk het onderwijs te genieten dat bij hem of haar past.

De juridische afdwingbaarheid van deze rechten voor individuen is echter beperkt; slechts zelden bevatten verdragsbepalingen dusdanige concrete normen dat deze tegenover de overheid kunnen worden afgedwongen. Deze conclusie geldt in versterkte mate waarin grondrechten worden ingeroepen ten opzichte van particuliere organisaties (de zgn. horizontale werking van grondrechten).¹¹ Uit internationale bepalingen, zoals het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind, wordt door de Afdeling Bestuursrechtspraak het recht van het kind benadrukt om naar school te gaan en het (individuele)recht op onderwijs inhoudt 'passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door [het kind] van het in het IVRK erkende recht op onderwijs op een manier die verenigbaar is met diens zich ontwikkelende vermogens'; het recht van het kind prevaleert in die zin boven het recht van de ouder in de wens voor bijvoorbeeld thuisonderwijs. De Leerplichtwet is daarom ook niet strijdig met het IVRK, volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State: "Daarbij is van belang dat artikel 28, eerste lid, onder a, van het IVRK ervan uitgaat dat de overheid met het oog hierop educatieve voorzieningen moet bieden en zo nodig verplicht moet stellen. Nederland geeft hieraan onder meer gestalte door middel van de Leerplichtwet".¹²

Vanuit de Nederlandse Grondwet bezien staat niet het recht van het individu voorop, maar het collectief; artikel 23 Grondwet, dat stelt dat het 'geven van onderwijs' vrij is, waarborgt op de eerste plaats de vrijheid van de 'producent', niet de 'consument'. De onderwijsvrijheid is in Nederland een vrijheid van het schoolbestuur om het onderwijs, binnen de gestelde deugdelijkheidseisen, naar eigen inzichten in te richten en leerlingen of personeel te selecteren.¹³

Toch is vanaf het begin van de onderwijsvrijheid, in 1848, ook in zekere mate de opvoedingsvrijheid van de ouders in de Grondwet gelezen: "Tegenover dat openbaar onderwijs, van het gezag uitgaande, zal overstaan het regt der ouders, om naar hunne begrippen, de opvoeding hunner kinderen te regelen, en de ontwikkeling van hun verstand toe te vertrouwen aan hen, die, geheel onafhankelijk van het gezag, met bekwaamheid en zedelijkheid toegerust, de bevoegdheid tot het geven van onderwijs hebben verkregen. Dit vrij onderwijs blijft echter onderworpen aan een billijk toezigt der overheid; en zoo is inderdaad gewaakt én voor het regt van den Staat, om te zorgen voor de ontwikkeling der jeugd en voor het regt der ouders, om in het kiezen der leermeesters aan geen dwang onderworpen te zijn". Het keuzerecht is dus een belangrijk aspect van het (nationale) recht op onderwijs. Het keuzerecht is echter niet absoluut, omdat immers bijzondere scholen in beginsel leerlingen kunnen weigeren. Het internationale recht, zoals het EVRM, verplicht ook niet aan staten om bepaalde scholen of een bepaald aanbod voor ouders te genereren.¹⁴

Tevens stelt artikel 23 lid 2, dat er toezicht door de overheid (de Inspectie) mogelijk is, maar alleen voor zover de wet dat heeft bepaald. De Grondwet bepaalt verder dat voor door de wet aangewezen vormen van onderwijs er onderzoek moet zijn naar de "bekwaamheid en zedelijkheid" van leraren. Bedacht moet worden dat het begrip 'onderwijs' in artikel 23 GW een bredere strekking heeft dan alleen 'reguliere' onderwijsvormen, zoals basisonderwijs of beroepsonderwijs. De vrijheid van onderwijs geldt ook voor bijvoorbeeld het geven van onderwijs in dansen, schaatsen of zweefvliegen.¹⁵ Iedereen is dus in beginsel vrij om onderwijs te geven, maar voor bepaalde aangewezen vormen van onderwijs geldt specifiek toezicht of bepaalde kwaliteitseisen. Voor dit

11 Zie hierover P.W.A Huisman, Verwezenlijking en doorwerking van het (internationale) grondrecht op onderwijs, in: H Gerards & C.H Sieburgh (Eds.), De invloed van fundamentele rechten op het materiële recht, Deventer: Kluwer 2013.

12 BRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3953.

13 Zie ook P.W.A. Huisman, Het meervoudige recht op onderwijs (oratie ESL), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011.

14 Zie EHRM 23 juli 1968, Publ. ECHR, Series A, vol. 6 (Belgische Taalzaak).

15 Zie Pres. Rb. Leeuwarden 8 december 1995, KG1996, 36 (schaatsen), en Ktg. Rotterdam 9 december 1987, NJCM-bulletin1988, 647 (zweefvliegen).

onderzoek is het vraagstuk beperkt tot dat onderwijs dat bestreken wordt door de Leerplichtwet 1969 (hierna ook afgekort als: Lpw 1969).

Leerplicht: in aanvang schoolonderwijs naast huisonderwijs

Naast het (keuze)recht op onderwijs bestaat de leerplicht. Een belangrijke overweging bij de invoering in 1900 was de bevordering van geregeld schoolbezoek.¹⁶ De leerplicht is feitelijk in grote mate ingericht als een schoolplicht. Inschrijving van de leerling of deelnemer op een school of instelling en het zorgen voor geregeld schoolbezoek van die leerling of deelnemer zijn daarin belangrijke aspecten.¹⁷

De Leerplichtwet is in eerste instantie niet gericht op onderwijsinstellingen, of als juridische verplichting voor schoolbesturen, maar op verplichtingen jegens ouders. De essentie van de leerplicht was – en is- de verplichting van ouders of verzorgers van een leerplichtige ervoor zorg te dragen dat hij of zij als leerling van een school is ingeschreven en deze school na inschrijving geregeld bezoekt. In de eerste Leerplichtwet van 1900 werd huisonderwijs nog naast schoolonderwijs geregeld.¹⁸ Al het onderwijs, onafhankelijk van de locatie, moest aan een zekere deugdelijkheid, en kwaliteit, voldoen. Daarom bepaalde die wet dat het huisonderwijs moest bestaan uit dezelfde vakken als die voor openbare scholen en bekostigde bijzondere onderwijs: lezen, schrijven, rekenen, beginselen van de Nederlandse taal, vaderlandse geschiedenis, aardrijkskunde en kennis van de natuur. Een voorstel om huisonderwijs te beperken tot lezen, schrijven en rekenen wees de toenmalig verantwoordelijke minister af, omdat de Staat “niet vraagt, waar de noodige kennis wordt verkregen, indien slechts de noodige waarborg bestaat, dat hetzij dan op school of in huis, zooveel onderwijs wordt gegeven als wordt aangemerkt als het minimum van hetgeen ter bevordering van volksontwikkeling gevorderd mag worden.”¹⁹ Later werd daar ook een minimumnorm aan toegevoegd.²⁰ Ook werd toezicht geregeld door de schoolopziener, deze was “bevoegd eenmaal in het jaar [...] kinderen op te roepen, ten einde te onderzoeken, of hun voldoende onderwijs wordt verstrekt in de vakken, welke dat onderwijs behoort te omvatten”.²¹

Na de pacificatie van 1917 werd gediscussieerd over het huisonderwijs in het kader van de totstandkoming van de Lager Onderwijswet 1920. Er moest toen een onderscheid worden gemaakt, in verband met bekostigingsaanspraken, tussen schoolonderwijs en huisonderwijs. Uiteindelijk werd in artikel 1 lid 1 van de LO-wet (Lager onderwijswet) vastgelegd dat huisonderwijs onderwijs was dat “gezamenlijk [wordt] gegeven aan kinderen van ten hoogste drie gezinnen, mits niet in schoolgebouwen [...] leder ander onderwijs, waaronder ook het onderwijs in armeninrichtingen, gods-, gast- en werkhuisen, gestichten van weldadigheid en andere instellingen van openbaar nut gegeven, wordt voor de toepassing dezer wet als schoolonderwijs beschouwd.” De Lager Onderwijswet strekte zich daarmee ook uit tot onderwijs, niet-gegeven in scholen. Werd er huisonderwijs gegeven aan één gezin, dan was een bewijs van bekwaamheid niet vereist.

16 Kamerstukken II 1992/93, 22 900, nr. 3, p.1.

17 Zie ook T. Storimans, In- en uitschrijving en leerplicht, in: P.W.A. Huisman & P.J.J Zoontjens, Selectie bij toegang tot het onderwijs, Kluwer: Deventer 2009, p. 51.

18 J. Sperling, Moet jij niet naar school? (diss. EUR), Rotterdam, 2010, p.235.

19 Kamerstukken II 1898/99, nr 14.2, p. 25.

20 Sperling, a.w. p.236.

21 Voordat het huisonderwijs verdween als vrijstellingsgrond was de mogelijkheid van huisonderwijs opgenomen, maar onder voorwaarden: namelijk indien bij de kennisgeving een verklaring was overgelegd van de rijks-inspecteur onder wiens toezicht het genoten onderwijs viel, waaruit bleek, dat deze het onderwijs voldoende achtte. De vrijstelling verviel, indien de huisonderwijzers:

- a. de door de inspecteur of de ambtenaar gevraagde inlichtingen betreffende het huisonderwijs niet binnen een week verstrekten;
- b. de inspecteur of de ambtenaar niet toestond de lessen bij te wonen;
- c. niet voor voldoende verbetering van het onderwijs zorgden binnen een maand, nadat de inspecteur hun schriftelijk had medegedeeld, dat hij deze noodzakelijk achtte.

De wijziging van de Leerplichtwet veranderde de centrale insteek; het werd nu nadrukkelijk de bedoeling om kinderen naar school te laten gaan. Men ging er daarbij vanuit dat schoolbezoek gelijk stond met deugdelijk onderwijs en de verwezenlijking van het recht op onderwijs. Het parlementaire debat werd met name gevoerd rond het onderwijs voor mensen 'zonder vaste woon of verblijfplaats', met name de schipperskinderen en kinderen van kermisexploitanten. De ouders van deze kinderen konden op grond van de wet een beroep doen op vrijstelling van de inschrijvingsplicht op een school, maar dat werd niet langer opportuin geacht.

Verplicht schoolbezoek zou betekenen dat jonge kinderen van hun ouders moesten worden gescheiden, en dat werd niet wenselijk geacht. De staatssecretaris stelde bij indiening van het wetsvoorstel een combinatie voor van huisonderwijs met correspondentieonderwijs. Deze kinderen zouden van rijkswege schriftelijke cursussen volgen of hun ouders zou een tegemoetkoming worden gegeven in de kosten van het schriftelijk onderwijs, als dat niet van rijkswege kon worden georganiseerd. "Overigens kunnen de ouders ook van hun verplichtingen worden vrijgesteld door overlegging van een verklaring van een geneeskundige of van een psycholoog, dat het kind niet geschikt is om tot een school te worden toegelaten. Deze vrijstellingsgrond geldt algemeen, maar zal met name van belang kunnen zijn voor personen die een trekkend bestaan leiden en wier kind psychisch nog niet rijp is om aan het gezin te worden onttrokken voor het bezoeken van een school," aldus de staatssecretaris.²²

In de Kamer bestond echter een sterke voorkeur voor internaten, in plaats van huisonderwijs, omdat vermoedelijk in schipperskringen men niet echt geporteerd zou zijn van schriftelijk onderwijs. Bovendien ontstond een beweging om de hele mogelijkheid van huisonderwijs te schrappen.²³ Een kind had behoefte aan omgang met leeftijdgenoten, en het aantal huisonderwijsgevallen was zeer beperkt (het aantal van 43 werd genoemd), zo was de redenering. Toch waren er ook fracties, met name uit de christelijke hoek, die de mogelijkheid voor huisonderwijs wilden openlaten. Er werd uiteindelijk een compromis gesloten, waarbij een amendement werd ingediend, waarin werd geregeld dat "in bijzondere gevallen, anders dan genoemd in artikel 5, kan Onze minister vrijstelling verlenen van de in artikel 2 opgelegde verplichtingen, indien wordt aangetoond, dat het kind op andere wijze voldoende onderwijs geniet". Dit was om tegemoet te komen aan het verdwijnen van huisonderwijs.²⁴

De wijziging van de Leerplichtwet in 1969 was verder gelegen in het feit dat de Leerplichtwet 'bij de tijd' moest worden gebracht en dat het toezicht op de naleving van de wet veel meer het karakter moest gaan dragen van maatschappelijke zorg dan van justitieel optreden.²⁵ Dit was een reden waarom het toezicht geheel aan de gemeentebesturen werd opgedragen. Nadrukkelijk werd daarbij in de memorie van toelichting gesteld dat met betrekking tot de naleving van de Leerplichtwet de situatie niet overal gelijk is en dat burgemeester en wethouders zelf inhoud aan de nieuwe taak moesten geven.²⁶

Aanscherping

Begin jaren '90 van de vorige eeuw vond er opnieuw wijziging plaats in de Leerplichtwet 1969, om het geconstateerde schoolverzuim terug te dringen.²⁷ Deze wetswijziging was gericht op versterking van de naleving van het toezicht door meer verantwoordelijkheid te leggen bij de meest betrokkenen, dat wil zeggen de bevoegde gezagsorganen, de gemeentebesturen, alsook de

22 Kamerstukken II 1968/69, 9039, nr.3, p.7-8.

23 Met name vanuit de PvdA fractie, zie Sperling, a.w.p.268.

24 Sperling, a.w., p.271.

25 kamerstukken II 1967/68, 9039, nr. 3, p. 5.

26 Burgemeester en wethouders dienen de inhoud van de nieuwe taak zelf nader te bepalen. Zie Kamerstukken II 1967/68, 9039, nr. 3, p.7.

27 Kamerstukken II 1992/93, 22900.

(partieel) leerplichtigen zelf. Tevens werd de mogelijkheid om vrijstelling te krijgen beperkt. Dit werd gemotiveerd met een beroep op de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden die waren opgetreden sinds de inwerkingtreding van de Leerplichtwet 1969, “zoals de gewijzigde gewoonten met betrekking tot de gezinsvakantie en het toenemend aantal allochtonen dat zich in Nederland vestigt”.²⁸ Ook werd een wettelijke basis geschapen voor een nieuwe vorm van vervangende leerplicht en ten slotte was het voorstel gericht op verbetering van de informatievoorziening over leerplichtaangelegenheden.

De aanscherping is bijvoorbeeld terug te vinden in de opmerkingen rond de interpretatie van de vrijstellingsgrond in de Leerplichtwet wegens “andere gewichtige omstandigheden”. In de praktijk bleek dat directies van scholen en gemeenten onduidelijkheid bestond ten aanzien van de toepassing van het in artikel 11, onderdeel g, Lpw 1969, in het bijzonder met betrekking tot vakantieverlof. Geregeld werd op deze vrijstellingsgrond een beroep gedaan om buiten de schoolvakantie een vakantie op te nemen, zowel voor mensen die op wintersport gingen maar ook voor allochtone leerlingen aansluitend op de zomervakantie voor een langduriger verblijf in het land van herkomst.

De memorie van toelichting stelt dat “volgens de gangbare opvatting [...] bij dit begrip [moet] worden gedacht aan externe, veelal buiten de wil van de leerplichtige jongere of zijn/haar ouders gelegen omstandigheden”.²⁹ Ten behoeve van de vakantie werd expliciet in de wet een regeling opgenomen dat met betrekking tot de gezinsvakantie buiten de reguliere schoolvakantie eenmaal door het hoofd kan worden verleend voor een periode van maximaal tien dagen, “indien de specifieke aard van het beroep van één van de ouders/verzorgers het niet toelaat dat zij met de (partieel) leerplichtige binnen de schoolvakantie op vakantie kunnen gaan (artikel 11, onderdeel f)”. Bij het begrip ‘specifieke aard van het beroep’ diende met name te worden gedacht aan “seizoensgebonden werkzaamheden, respectievelijk werkzaamheden in bedrijfstakken die in de zomermaanden een piekdrukte kennen, waardoor het voor het gezin feitelijk onmogelijk is om in die periode een vakantie op te nemen. Dat zijn bijvoorbeeld de agrarische sector en de horeca”.³⁰

Vervangende leerplicht bij drop-outs in ‘instellingen’

Interessant is ook om markeren dat het probleem van de drop-outs werd gezien als een probleem van de school, “echter, individuele scholen kunnen niet alle problemen aan. Niettegenstaande de maatregelen gericht op vergroting van de capaciteit van scholen om een op individuele leerlingen toegesneden onderwijsaanbod te realiseren, moet er van worden uitgegaan dat dit gegeven vooralsnog niet geheel zal verdwijnen”.³¹

In beginsel zou een jongere naar dagonderwijs op een school moeten volgen, maar er werd echter ook een voorziening getroffen voor leerplichtige jongeren (ouder dan 14) “die niet langer geschikt zijn dat onderwijs te volgen en dientengevolge uit het onderwijs (dreigen te) vallen, [in die gevallen] kunnen burgemeester en wethouders in individuele gevallen op verzoek van de ouders/verzorgers goedkeuren dat de inschrijving als leerling van een school wordt vervangen door inschrijving als leerling van een instelling overeenkomstig paragraaf 2a van de wet”.³² Het ging hier om de regeling waarbij er een uitbreiding plaatsvond van ‘aan te wijzen instellingen’, dat wil zeggen: bij sommige ‘moeilijke grijpbare jongeren’ zou de leerplicht ook worden voldaan door cursussen of inschrijving bij een door de minister aangewezen instelling “waar onderwijs of vorming plaatsvindt.”

28 Kamerstukken II 1992/93, 22 900, nr. 3.

29 Kamerstukken II 1992/93, 22 900, nr. 3, p.6-7.

30 Zie ook de 'Beleidsregel uitleg 'specifieke aard van het beroep' en 'andere gewichtige omstandigheden' bedoeld in de Leerplichtwet 1969' (Stcrt 2012, 14773).

31 Kamerstukken II 1992/93, 22 900, nr. 3 p.8.

32 Kamerstukken II 1992/93, 22 900, nr. 3 p.8.

Deze vorm van vervangende leerplicht was echter nadrukkelijk bedoeld als 'laatste optie': aanvragen voor vervangende leerplicht zouden slecht in individuele gevallen, na afweging van persoonlijke omstandigheden kunnen plaatsvinden.³³

Bij deze vervangende leerplicht voor een 'beperkte groep jongeren' zou de school een brugfunctie moeten vervullen tussen ouders/verzorgers en de instelling waar de betrokken jongere ingeschreven zou willen worden. De school zou tevens een bijdrage kunnen leveren aan het door de instelling op te stellen begeleidingsprogramma. De ouders waren hierbij nadrukkelijk betrokken; de ouders moesten het verzoek indienen, waarbij door de instelling een plan van aanpak gevoegd moest zijn waarin was voorzien in een begeleidingsprogramma voor de jongere. Het begeleidingsprogramma zou in ieder geval een beschrijving van onderwijs- en vormingsdoelen moeten bevatten en een beschrijving van de praktijktijd, bestaande uit het verrichten van "arbeid van lichte aard". Veel fracties stonden huiverig tegen deze vorm van alternatieve vervulling van de 'schoolplicht', maar de regering wees er op dat voor deze categorie de omvang van het schoolbezoek werd vastgelegd in het plan van aanpak.³⁴ De vervangende leerplicht is thans geregeld in artikel 3a Lpw 1969 en is alleen bedoeld voor leerlingen/ jongeren vanaf de leeftijd van 14 jaar. Artikel 3b kan worden toegepast bij jongeren in het laatste jaar van de leerplicht.

Kwalificatieplicht³⁵

De reikwijdte van de schoolbezoekplicht is sinds de inwerkingtreding op 1 augustus 2007 van de wet van 24 mei 2007, Stb. 203, verruimd. Deze uitbreiding heeft met name impact gehad voor de categorie jongeren die onder de partiële leerplicht vallen, omdat daarvoor op grond van de wet weliswaar ook geregeld schoolbezoek slechts gold, zolang geen les of praktijktijd werd verzuimd, maar voor de partieel leerplichtige jongeren hield dat in dat de praktijktijd buiten de één of twee dagen dat ze naar school moesten niet werd meegerekend. Dat werd zodanig aangepast dat voor de jongeren die een combinatie van leren en werken volgen ook de praktijktijd werd meegerekend.³⁶ Kwalificatieplicht onderscheidt zich van (gewone) leerplicht en van de voormalige partiële leerplicht hierin dat aan de kwalificatieplicht een duidelijk wettelijk doel ten grondslag is gelegd, te weten een diploma van een bepaald niveau. Een startkwalificatie is een vwo-of havodiploma of een mbo-diploma op tenminste het niveau van een basisberoepsopleiding (MBO-2 niveau). Het is daarbij om het even of degene die kwalificatieplichtig is ter verkrijging van dat diploma volledig dagonderwijs moet volgen of niet. Artikel 4b Lpw 1969 stelt dat de verplichting eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. Voor 16/17 jarigen die in het bezit zijn van een getuigschrift of een schooldiploma praktijkonderwijs en de jongeren die een school voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs voor zeer moeilijk lerende of meervoudig gehandicapte kinderen hebben bezocht (artikel 4a, tweede lid, Lpw 1969) geldt de kwalificatieplicht niet.

Discussie over thuisonderwijs

Rond 2003 begon een discussie in het parlement over de status van het particulier onderwijs en het thuisonderwijs. Minister van der Hoeven stelde dat "thuisonderwijs geen recht [is] van ouders maar een plicht om ervoor te zorgen dat leerlingen voldoende onderwijs ontvangen".³⁷ De minister stelde voor dat bij de categorie leerlingen die vrijstelling kreeg op grond van levensbeschouwelijke bezwaren, de ouders/verzorgers de zorg kregen voor een alternatieve vorm van onderwijs en akkoord moesten met een vorm van toezicht van de onderwijsinspectie op het onderwijs.

33 Kamerstukken II 1992/93,22900,nr.5, p.33.

34 Kamerstukken II 1992/93, nr.22900, nr. 7, p.21.

35 Zie ook T.Barkhuysen & P.W.A. Huisman, Tussenrapportage inzake de verruiming van de kwalificatieplicht naar 23 jaar, Rotterdam: gemeente Rotterdam 2012.

36 Storimans, a.w.

37 Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VIII, nr. 128.

De discussie over thuisonderwijs liep in de volgende jaren door in de Kamer zonder dat er evenwel concrete uitwerking op volgde. In 2010 werden onderzoeken uitgevoerd naar het thuisonderwijs en daarop volgde een beleidsreactie.³⁸ De conclusie was onder meer dat het om een vrij beperkt aantal gevallen ging. De conclusie in de beleidsreactie was dat het reguleren van kwaliteit en toezicht voor thuisonderwijs onder artikel 5 onder b Lpw 1969 niet noodzakelijk werd geacht, en disproportioneel, omdat wettelijke maatregelen zouden kunnen leiden tot “buitenproportionele uitvoeringskosten en administratieve lasten [en een] ongewenste aanzuigende werking hebben”. In maart 2011 werd over het onderzoek en de beleidsreactie gedebatteerd met de vaste Kamercommissie voor onderwijs, waarin door de minister werd gesteld dat zij niet zozeer wilde spreken over een ‘recht op thuisonderwijs’, maar een “plicht tot onderwijs thuis die aan de vrijstelling is verbonden en aan de condities die daarbij horen”.³⁹ De Kamer wilde dus in meerderheid toch weten of er niet nadere voorwaarden konden worden verbonden aan thuisonderwijs, en zo ja welke. De minister kondigde aan dat de vormgeving van e.e.a later dat jaar beantwoord worden in een nader onderzoek.

In juni van 2011 werd in een brief⁴⁰ gewezen op het onderscheid tussen particulier onderwijs en thuisonderwijs; ‘collectief thuisonderwijs’ was niet te beschouwen als een aparte categorie. Wanneer er een vrijstelling was, was er geen sprake meer van toezicht of een school. Of zo’n ‘collectief’ zich kon kwalificeren als particuliere school in de zin van de Leerplichtwet 1969, hing af van het advies van de inspectie. Vervolgens werd in december 2011⁴¹ door minister Van Bijsterveldt de brief aan de Kamer gestuurd, waarin naar voren kwam dat de vrijstelling vanwege levensbeschouwelijke of godsdienstige bezwaren wel gehandhaafd zou blijven, evenwel met de verplichting om vervangend onderwijs aan te bieden. De gemeente zou erop moeten toezien dat aan de gestelde voorwaarden zou worden voldaan. Het ‘sobere’ model⁴² was afgeleid uit Vlaanderen en bevatte de volgende voorwaarden voor ouders die zich zouden beroepen op vrijstelling van de leerplicht op grond van artikel 5, onder b, Lpw 1969:

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.

De leerplichtambtenaar controleert bovenstaande zaken, zonder inhoudelijke toetsing van de documenten die worden overlegd”.⁴³

De discussie mondde uiteindelijk niet uit in een concreet wetsvoorstel. Wel werd door de Onderwijsraad in het advies *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief* aandacht gevraagd voor het thuisonderwijs. “De overheid kan de kinderen en jongeren waar het hier om gaat, hoe klein deze groep ook is, niet ongelijk behandelen ten opzichte van leerlingen in bekostigde en particuliere scholen. Ook deze kinderen hebben recht op goed onderwijs. De raad adviseert daarom voor het

38 Zie de beleidsreactie Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 123.

39 Kamerstukken 2010/011, 32 500 VIII, nr. 165.

40 Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 190.

41 Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VIII, nr. 146.

42 De minister had eerder gesteld dat een uitgebreid toezichtkader de schijn zou wekken dat thuisonderwijs een volwaardig alternatief zou zijn, met als gevolg een aanzuigende werking, Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 123.

43 Idem.

thuisonderwijs wettelijke waarborgen te creëren dat ouders [...] vervangend onderwijs aanbieden. Ook moet wettelijk gewaarborgd worden dat de overheid daar adequaat en proportioneel toezicht op uitoefent en deugdelijkheidseisen kan stellen, die vergelijkbaar zijn met die voor het particulier onderwijs”⁴⁴.

2.3 Stelsel van leerplicht, school(bezoek)plicht en vrijstellingen

Vrijstelling van inschrijvingsplicht en schoolbezoekplicht

Zoals gezegd is in Nederland de leerplicht in beginsel gekoppeld aan de (geregeld) schoolbezoek. De Leerplichtwet 1969 kent –samengevat- enkele vormen van vrijstelling van de verplichting tot schoolbezoek, variërend van incidenteel tot structureel⁴⁵. Hieronder volgt de bespreking van enkele wetsartikelen.

Artikel 3a en 3b Lpw: Op grond van deze artikelen kunnen burgemeester en wethouders (in casu de leerplichtambtenaar) voor jongeren van 14 jaar of ouder die niet in staat zijn volledig dagonderwijs te volgen, een vervangende leerplicht toestaan. Het begeleidende dagprogramma van de jongere bestaat dan naast onderwijs tevens uit praktijktijd. Artikel 3b is daarbij specifiek bedoeld voor jongeren in het laatste schooljaar.

Artikel 5 Lpw: Er zijn onder artikel 5 van de Leerplichtwet drie onderdelen opgenomen waarop de verantwoordelijke personen (degene die het gezag over de jongere uitoefent en degene die zich met de feitelijke verzorging van de jongere heeft belast) een beroep op vrijstelling van de leerplicht kunnen doen:

- a. Als de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten;
- b. Als zij overwegende bedenkingen hebben 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;
- c. Als de jongere als leerling van een inrichting van onderwijs buiten Nederland staat ingeschreven en de inrichting geregeld bezoekt.

Artikel 5a stelt: "Er kan een vrijstelling worden verleend wanneer de verantwoordelijke personen (degene die het gezag over de jongere uitoefent) een trekkend bestaan leiden, waarbij de jongere hen vergezelt". In lid b staat dat een AMvB regelt "de omstandigheden waarin de personen bedoeld in de eerste volzin, verkeren die van invloed zijn op de bereikbaarheid van een passende school voor de jongere."

Bovenstaande vrijstellingen kennen nog nadere uitwerkingen in artikelen 7 (v.w.b. de lichamelijke of psychische ongeschiktheid), 8 (bedenkingen tegen de richting) en 9 (bezoeken van school in het buitenland) van de Lpw 1969. Zo is bij een beroep op vrijstelling wegens inschrijving en schoolbezoek in het buitenland een verklaring nodig van de directeur van de betrokken onderwijsinstelling in het buitenland waaruit dat blijkt. Vrijstelling in verband met het trekkend bestaan is nu nog uitsluitend mogelijk voor kermisexploitanten en circusmedewerkers en uitsluitend tijdens het kermis- of circusseizoen (maartmaart tot en met oktober) en alleen wanneer de afstand tussen de standplaats waar de jongere verblijft en de standplaats van een rijdende school voor kinderen van kermisexploitanten of van circusmedewerkers die voor de jongere toegankelijk is,

⁴⁴ Onderwijsraad, Artikel 23 in maatschappelijk perspectief, Den Haag: Onderwijsraad 2012, p.47.

⁴⁵ Overgenomen uit Kamerstukken II 2012/13, 33 537, nr. 3 p.6.

minder bedraagt dan 5 kilometer, gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg.⁴⁶

Storimans wijst er op dat de vrijstelling in verband met het trekkend bestaan aanvankelijk ook van toepassing was op (binnen)schippers indien de jongere bij hen aan boord woonde, nog geen zeven jaar was en er binnen 5 kilometer van de ligplaats geen school voor ligplaatsonderwijs aan varende kinderen aanwezig was. "Vanaf 2 oktober 2002 is de leerplichtvrijstelling voor deze doelgroep komen te vervallen. Blijkens de Nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van het Besluit vrijstelling leerplicht trekkende bevolking (*Stb.* 2002, 35) is dat gedaan omdat ligplaatsonderwijs beter dan voordien het geval was ook gevolgd kan worden door middel van afstandsonderwijs per computer en ook de educatieve kwaliteit van de speelwerkpakketten verbeterd is. De ontwikkeling van de desbetreffende kinderen is er, zo stelt de genoemde Nota van toelichting, mee gediend dat ook in een groep en buiten het schip onderwijs wordt gevolgd".⁴⁷

Bij beroep op vrijstelling wegens lichamelijke of psychische ongeschiktheid is vereist dat de betrokken deskundige, niet zijnde de behandelende arts, heeft verklaard dat de jongere ongeschikt zal zijn voor het volgen van schoolonderwijs. Deze verklaring mag niet ouder zijn dan drie maanden.

Bij een bedenking tegen de richting stelt artikel 8 lid 1 Lpw 1969 dat de kennisgeving een verklaring moet bevatten dat tegen "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."

Jaarlijks moet een beroep worden gedaan op vrijstelling, tenzij er sprake is van een situatie waarbij een medisch deskundige (als bedoeld in artikel 7 Lpw 1969) heeft verklaard dat de jongere nooit geschikt zal zijn een school onderscheidenlijk een instelling te bezoeken.

Voort is nog te wijzen op artikel 15 Lpw 1969. Dit artikel heeft betrekking op kwalificatieplichtigen (16- en 17-jarigen). De bepaling staat vrijstelling toe op grond van bijzondere omstandigheden, indien wordt aangetoond dat de jongeren op andere wijze voldoende onderwijs geniet. Bijvoorbeeld wanneer een jongere een defensieopleiding of bedrijfsopleiding volgt, maar ook wanneer hij/zij in een speciaal traject volgt buiten het onderwijs, gericht op het behalen van een startkwalificatie (zie hierna).

Het kan zijn dat de ouders zijn ontheven van de inschrijvingsplicht op grond van artikel 5 Leerplichtwet 1969 en de daar genoemde gronden, dan is er dus geen schoolbezoek(plicht)meer, en dus bijgevolg geen toezicht op wat en hoe het kind eventueel leert hetzij bijvoorbeeld thuis, hetzij in een zorginstelling of in het buitenland. Als het gaat om ontheffingen in het kader van artikel 5 onder b Lpw 1969 (godsdienstige en levensbeschouwelijke bezwaren) is door de regering opgemerkt dat thuisonderwijs geen manier is om de leerplicht te vervullen, maar kan worden gegeven aan kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht. Thuisonderwijs is niet in de Leerplichtwet geregeld, wel de gronden voor vrijstelling van de leerplicht.⁴⁸ In par.2.5 gaan we nog nader in op de jurisprudentie.

46 Besluit van 2 augustus 1985, houdende vrijstelling van leerplicht ten aanzien van kinderen van wie de ouders een trekkend bestaan leiden

47 Storimans, a.w.,p.74.

48 Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 1914.

Omschrijving school volgens de Leerplichtwet

Zodra bovengenoemde gronden niet van toepassing zijn, is dus de verplichting dat de leerling zich inschrijft op een school, in ieder geval vanaf de eerste schooldag van de maand volgende op die waarin de jongere de leeftijd van vijf jaar bereikt (artikel 3 Lpw 1969) en deze school “na inschrijving geregeld bezoekt” (artikel 2 Lpw 1969). De leerplicht is dus samengevat in beginsel een inschrijvingsplicht bij een school en geregeld schoolbezoek van deze school.

Wat is een school in de zin van de Leerplichtwet? De Leerplichtwet 1969 geeft in de begripsbepalingen van artikel 1 aan wat de verschillende categorieën scholen of instellingen in de zin van die wet zijn. Er wordt wel gesproken over de zgn. b1, b2, b3, of b4 scholen, naar de nummering in de wet. Artikel 1, onderdeel b onder 1 stelt dat een school op de eerste plaats een “openbare of een uit de openbare kas bekostigde bijzondere basisschool, speciale school voor basisonderwijs, school voor speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of dagschool voor voortgezet onderwijs, dan wel een openbare of een uit de openbare kas bekostigde bijzondere instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs” is. De school is vervolgens de “ingevolge artikel 56 van de Wet op het voortgezet onderwijs aangewezen bijzondere dagschool⁴⁹ voor voortgezet onderwijs.” b3 scholen zijn andere scholen “die wat de inrichting van het onderwijs betreft, overeenkomt met de criteria, bedoeld in artikel 1a1, en wat de bevoegdheden van de leraren betreft, overeenkomt met een of meer van de onder 1 bedoelde scholen” Tot de scholen die onder betreffende categorie vallen, moeten worden gerekend de niet-aangewezen en niet-gesubsidieerde scholen voor voortgezet onderwijs. Zo is er een klein aantal particuliere dagopleidingen voor voortgezet onderwijs. Ook zijn er enkele niet-aangewezen seminaria. Verder bestaan er enkele particuliere basisscholen. Ten slotte moet ook een aantal vakopleidingen bij de Koninklijke Marine hieronder worden gerekend.

b4 scholen zijn de “andere krachtens artikel 1a eerste lid, voor de toepassing van deze wet als school aangewezen onderwijsinstelling.” Daaronder vallen de internationale en buitenlandse scholen die een programma hebben dat vooral is gericht op het onderwijsstelsel en de wettelijke voorschriften van een ander land dan Nederland of op een internationaal onderwijsprogramma zoals het internationaal baccalaureaat. E.e.a. is uitgewerkt in een ministeriële regeling.⁵⁰

Of een b3 onderwijsvoorziening aan de in de Leerplichtwet genoemde criteria voldoet en of de bevoegdheden van de leraren overeenstemmen met die van een uit openbare kas bekostigde school, wordt door de Inspectie van het onderwijs beoordeeld. Het oordeel van de inspectie wordt als bindend advies aan de leerplichtambtenaar van de gemeente waar de school is gevestigd bekend gemaakt. De leerplichtambtenaar beslist ingevolge artikel 1a1, tweede lid, Lpw 1969 uiteindelijk op grond van dit bindend advies over het al dan niet geldig zijn van een inschrijving van een jongere op die onderwijsvoorziening.

Het bekostigd onderwijs kan worden gegeven op verschillende (hoofd)locaties, of nevenvestigingen. In de bekostigingssystematiek wordt het brinnummer gebruikt.

De inspectie heeft als aangrijpingspunt in principe ‘de school’, maar maakt wel onderscheid in ‘objecten van toezicht’, bijvoorbeeld als het gaat om het in beeld brengen van vestigingen, afdelingen of ‘onderwijskundige eenheden’ die de inspectie als zeer zwak beoordeelt.⁵¹ De bekostigingswetgeving gaat er ook vanuit dat leerlingen die staan ingeschreven, ook daadwerkelijk

49 Dit begrip kent de wvo niet meer.

50 Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 14 januari 2011, nr. VO/BVB/143738, houdende regels met betrekking tot de aanwijzing van internationale, buitenlandse en ambassadescholen in Nederland als school in de zin van de Leerplichtwet 1969 (Regeling aanwijzing internationale en buitenlandse scholen).

51 Onderwijsraad, Verzelfstandiging in het onderwijs II, Den Haag: Onderwijsraad, 2010, p.21.

naar school gaan. Bekostiging wordt verstrekt aan een school voor leerlingen die daadwerkelijk schoolgaand zijn. Zie in dit verband ook artikel 10 Besluit bekostiging WPO, artikel 7 Bekostigingsbesluit WVO en artikel 9 Besluit bekostiging WEC.⁵² “Het ijkpunt hiervoor is de teldatum. In het geval leerlingen tot de teldatum meer dan 50% verzuimen zonder geldige reden worden ze op grond van de regelgeving niet beschouwd als daadwerkelijk schoolgaand.

Het eventueel bekostigen van niet-aanwezige leerlingen is zeer fraudegevoelig.⁵³ De schotten tussen de verschillende sectoren in de bekostiging, betekent bijvoorbeeld ook dat leerlingen die zijn ingeschreven in het vo niet zomaar onderwijs mogen volgen op een mbo.⁵⁴

2.4 Regelgeving voor ‘onderwijs buiten de school’

Deze paragraaf beschrijft nader hoe het onderwijs ‘buiten de schoolmuren’ is gereguleerd voor de verschillende typen leerlingen. We maken daarbij een onderscheid tussen de categorie leerlingen die weliswaar zijn ingeschreven bij een school, maar door ziekte of psychische problemen tijdelijk niet op school kunnen verblijven. Een subcategorie is de situatie waar onderwijs de facto thuis wordt verzorgd via individuele arrangementen. Er is daarnaast een brede categorie van onderwijs waarbij leren/werken wordt gecombineerd, waarbij onderwijs vanwege talentvorming deels buiten de schoolmuren geschiedt en de invulling van onderwijs buiten de school door middel van (buitenlandse) excursies dat onder omstandigheden ook kan meetellen als onderwijstijd.

Inschrijving is deelnameplicht van de leerling en (juridische)verantwoordelijkheid bevoegd gezag

Inschrijving op een school betekent een verantwoordingsplicht jegens de (bekostigende) overheid, maar voor de ouder begint bij inschrijving en toelating tevens een deelnameplicht van de leerling aan het onderwijs. Aan de deelname in het onderwijs is ook een aantal uren gekoppeld (de zgn. schoolurennorm). De verantwoordelijkheid van de overheid (het toezicht) houdt dan ook op waar er geen sprake meer is van (bij de wet aangewezen vorm van) ‘onderwijs’. In de school kunnen uiteraard ook andere activiteiten (vrijwillige extra-curriculaire of buitenschoolse) activiteiten plaatsvinden, waarbij er geleerd wordt, er waarbij er een (juridische) verantwoordelijkheid is van het bevoegd gezag. De inspectie ziet echter primair op hetgeen in de onderwijswetten en de toezichtkaders is vastgelegd. Ten overvloede: ook als een onderdeel van het curriculum, of activiteiten die door de school worden georganiseerd zoals schoolkamp of (buitenlandse) excursies, buiten de ‘schoolpoorten’ plaatsvindt is het bevoegd gezag juridisch verantwoordelijk, en mogelijk aansprakelijk (wanneer bijvoorbeeld ongelukken plaatsvinden).

De wetgeving laat ten aanzien van de deelname aan het verplichte onderwijsprogramma⁵⁵ een zekere flexibiliteit toe. Zie in dit verband artikel 41 Wpo: “De leerlingen nemen deel aan alle voor hen bestemde onderwijsactiviteiten, met dien verstande dat die onderwijsactiviteiten voor de leerlingen onderling kunnen verschillen”. Wel kan “het bevoegd gezag kan op verzoek van de ouders een leerling vrijstellen van het deelnemen aan bepaalde onderwijsactiviteiten met uitzondering van de centrale eindtoets of de andere eindtoetsen, [...]”. Een vrijstelling kan slechts

52 In het vo worden leerlingen die vanaf het begin van het schooljaar tot de teldatum meer dan de helft van het aantal schooldagen zonder geldige reden hebben verzuimd niet meegeteld.

53 Aanhangsel handelingen II 2004/05, 2283.

54 Rb. Den Haag 8 mei 2008 ECLI:NL:RBSGR:2008:BD8709. Nu zijn in het in het kader van uitwisseling tussen mbo en vmbo o.a. aparte zgn vm 2 trajecten van toepassing. Deze trajecten zien niet direct op onderwijs ‘op een andere locatie dan de school’ (het gaat om ‘uitbesteding’ van school naar school’) en vallen buiten de kern van de vraagstelling van dit rapport, dus laten we hier verder rusten.

55 Artikel 6f Wvo bepaalt in dit kader dat een onderwijsprogramma in het voortgezet onderwijs mede een maatschappelijke stage kan omvatten.

worden verleend op door het bevoegd gezag vastgestelde gronden. Het bevoegd gezag bepaalt bij de vrijstelling welke onderwijsactiviteiten voor de leerling *in de plaats komen* [curs-EC] van die waarvan vrijstelling is verleend”.⁵⁶ Het leerprogramma kan dus enigszins gedifferentieerd worden, en deze bepaling geeft ook niet specifiek aan *waar* (binnen of buiten de school, het schoolgebouw) dat onderwijs wordt gegeven, maar het uitgangspunt is wel ‘onderwijs voor onderwijs’.

Verantwoordelijkheid en locatie moeten hier gescheiden worden; bij de inschrijving heeft het bevoegd gezag de juridische verantwoordelijkheid en zorgplicht voor de leerlingen, inclusief de verplichting het onderwijs en de onderwijstijd op een juiste manier in te vullen. In een brief heeft de staatssecretaris nog eens toegelicht wat onder onderwijstijd kan worden verstaan en welke criteria gelden: “Het eerste criterium is: «onder verantwoordelijkheid van bekwaam onderwijspersoneel». Dat betekent dat onderwijstijd alleen verzorgd mag worden onder verantwoordelijkheid van diegenen die op grond van artikel 33 van de Wvo onderwijs mogen verzorgen. Het tweede criterium is dat de onderwijstijd deel moet uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma. Dat wil zeggen dat de school (het bevoegd gezag) er verantwoordelijk voor is: de onderwijstijd moet onder verantwoordelijkheid van de school bewust gepland en verzorgd worden. Het derde criterium is dat onderwijsactiviteiten «inspirerend en uitdagend» moeten zijn en moeten bijdragen aan een «zinnvolle invulling» van het onderwijsprogramma. Welke soorten onderwijsactiviteiten «inspirerend», «uitdagend» en «zinnvol» zijn en meetellen als onderwijstijd, wordt op schoolniveau afgesproken: primair door de professionals, en met instemming van de medezeggenschapsraad. Deze wettelijke kaders worden geoperationaliseerd in het periodiek te herijken Beoordelingskader onderwijstijd van de Inspectie van het Onderwijs. In dit Beoordelingskader wordt vastgelegd wat voor soorten activiteiten – naast uiteraard de «reguliere lessen» – als onderwijstijd meegeteld kunnen worden. Voorbeelden van andersoortige onderwijsactiviteiten dan «reguliere lessen» zijn excursies, (maatschappelijke) stages, projectweken, proefwerkweken of e-learning. Dit zijn onderwijsactiviteiten die onder bepaalde voorwaarden en in een bepaalde hoeveelheid worden gezien als onderwijstijd. Het Beoordelingskader wordt periodiek, in samenspraak met (vertegenwoordigers van) het voortgezet onderwijs, herijkt, zodat sprake is van een dynamisch kader dat ruimte biedt voor innovatie en ontwikkeling”.⁵⁷ Daarbij blijven volgens de staatssecretaris waarborgen nodig dat “het merendeel van het onderwijsprogramma wordt verzorgd en gevolgd op een fysieke schoollocatie”.

‘Andersoortige onderwijsactiviteiten’ op een andere locatie kunnen aldus onder omstandigheden als onderwijs(tijd) meetellen, maar kunnen ook horen tot het niet-verplichte onderwijs⁵⁸. De inspectie controleert alleen of het aantal voorgeschreven uren wordt gehaald. Uit antwoorden op de Kamervragen naar aanleiding van het project School at Sea blijkt een grens te zitten aan de mate waarin onderwijs buiten de grondgebied van Nederland in Europa kan plaatsvinden. De staatssecretaris stelde in een brief aan School at Sea dat deze zich heeft verbonden met een school voor VO, maar dat dat onverlet laat dat de Nederlandse onderwijswetgeving niet van toepassing buiten het grondgebied van het Koninkrijk, dat tot gevolg heeft” dat aan boord van het schip, zodra dit zich buiten de territoriale wateren bevindt, de leerlingen zich onttrekken aan deze wetten. De leerplicht kan niet worden vervuld omdat door de deelname aan de zeilreis ouders en leerlingen niet voldoen aan hun wettelijke verplichtingen op grond van de Leerplichtwet. Ook kan de inspectie geen toezicht houden op de kwaliteit van het geboden onderwijs aan boord van het schip. Dat het onderwijs in de door u voorgenomen constructie onderdeel zou uitmaken van het onderwijsprogramma van Het Schoter – waarvan de bovenbouwresultaten overigens als zwak zijn

56 Zie tevens artikel 46 lid 2 Wec.

57 Kamerstukken II 2013/14, 31 289, nr. 173.

58 Zie antwoorden op Kamervragen Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr.551.

beoordeeld door de inspectie - verandert daar niets aan.”⁵⁹ Op de website van Ingrado, de vereniging van leerplichtambtenaren, staat dat men zich confirmeert aan het (negatieve) advies van de inspectie terzake.⁶⁰

Zolang de leerling staat ingeschreven op een school, is deze school verantwoordelijk voor het aanbod aan onderwijs, dit geldt bijvoorbeeld in geval van schorsing (in afwachting van definitieve verwijdering)⁶¹ of wanneer de leerling feitelijk is geplaatst op een niet-reguliere locatie, zoals een OPDC⁶² zitten. Over de categorie ‘tussenvoorzieningen’ hieronder meer.

Uitzonderingen op het beginsel onderwijs op school(locatie): ziekenhuis, aan boord, OPDC

In de sectorwetten zelf bevatten voor enkele categorieën leerlingen specifieke bepalingen.

Zo bepaalt artikel 8 lid 10 Wpo⁶³ dat het onderwijs aan leerlingen die in verband met ziekte thuis verblijven dan wel zijn opgenomen in een ziekenhuis, zodanig moet zijn georganiseerd dat zij op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen genieten. In artikel 9a Wpo staat vervolgens dat bij het geven van onderwijs aan een leerling die is opgenomen in een ziekenhuis of die in verband met ziekte thuis verblijft, het bevoegd gezag van een school kan worden *ondersteund* via de verzorging door:

- a. een educatieve voorziening in een Academisch Ziekenhuis als de leerling daar is opgenomen of;
- b. een schoolbegeleidingsdienst, indien de leerling is opgenomen in een ziekenhuis niet zijnde een academisch ziekenhuis dan wel indien de leerling in verband met ziekte thuis verblijft.

De ondersteuning kan “in overeenstemming tussen de educatieve voorziening dan wel de schoolbegeleidingsdienst en de school waarbij de leerling is ingeschreven, mede het geven van onderwijs aan de leerling betreffen”. In het verleden waren er speciale ziekenhuisscholen, maar door een wetswijziging is feitelijk de zorgplicht overgegaan op de inschrijvingsschool, eventueel met ondersteuning vanuit het ziekenhuis en schoolbegeleidingsdienst. De gemaakte afspraken zijn individueel maatwerk:” De thuischool [=school van inschrijving EC] bepaalt het moment waarop de extra ondersteuning wordt ingeschakeld (ondersteuning op maat). Dit hangt af van de aard en het verloop van de ziekte en de individuele situatie van de leerling.”⁶⁴ De inspectie houdt niet rechtstreeks, maar indirect toezicht. De academische ziekenhuizen zijn vrij in de wijze waarop de educatieve voorziening wordt vormgegeven, als dat onderwijs is, moet de thuischool/school van inschrijving erop toezien dat het op een correcte manier gebeurt. “Wel is het uiteraard zo dat de thuischool verantwoordelijk is voor de door het kind tot stand te brengen onderwijsleersituatie, zodat ook die thuischool zich er van dient te vergewissen of de ondersteuning in de vorm van het bieden van onderwijs op adequate wijze gestalte zal krijgen”⁶⁵. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd ook gewezen op de mogelijkheid van afstandsonderwijs.⁶⁶

Afstandsonderwijs is ook een mogelijkheid aan kinderen van ouders die een ‘varend bedrijf’ hebben in het kader van het Besluit trekkende bevolking.⁶⁷ Het onderwijs is volgens artikel C2 lid 1 van het

59 Brief 17 oktober 2014. De staatssecretaris gaf in het debat met de Tweede Kamer aan dat het probleem met name zat in de kwaliteit van het geboden onderwijs, het rendement van de partnerschool, de onmogelijkheid van het (fysieke) toezicht en de kwestie rond de bevoegdheid van docenten aan boord (Kamerstukken II 2014/15, 31 135, nr. 48 p.64).

60 http://www.ingrado.nl/actueel/announcements/wat_u_moet_weten_over_school_at_sea.

61 Vz. Rb Rotterdam 31 mei 2013. LJV CA1604.

62 Deze voorzieningen vormen een onderdeel van een zgn. OPDC, zie hierna.

63 Zie tevens artikelen 6b Wvo en 11 lid 7 Wec.

64 Kamerstukken II 1997/98, 25 871, nr. 3 p.3 ondersteuning onderwijs aan zieke leerlingen.

65 Kamerstukken II 1998/99, 25 871, nr. 14 p.4.

66 Kamerstukken II 1997/98, 25 871, nr. 5 p.4.

67 Stb. 1985, 465.

Besluit bestemd voor kinderen van 3,5 tot omstreeks 7 jaar (leerplichtige kinderen dus in de fase van groep 1-2 basisonderwijs) die aan boord wonen bij hun ouders, die het schippersbedrijf uitoefenen. Artikel C3 stelt dat het onderwijs aan varende kinderen wordt verzorgd in "onderwijsruimten op plaatsen waar de school voor varende kinderen of een vestiging van deze school in stand wordt gehouden" of aan boord, door middel van boordbezoek, afstandsonderwijs door middel van vormen van telecommunicatie, dan wel speelwerkpakketten. Bij de toelichting op de wijziging van het besluit in 2002 werd aangegeven dat werd gestreefd naar één schoolbestuur voor ligplaatsonderwijs en dat daarnaast het onderwijs flexibel en op maat gesneden kon worden ingericht. Het schoolbestuur is daarbij zelf verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijsaanbod dat rekening houdt met de vaarroutes van de ouders en de mogelijkheid tot schoolbezoek en een combinatie inhoudt van schoolbezoek en werken op afstand. "Door middel van speelwerkpakketten of met gebruikmaking van telecommunicatie en computeronderwijs, door middel van instructie aan de ouders en door mentoren die de leerlingen en de ouders aan boord bezoeken, wordt het onderwijs aan boord gerealiseerd. De mentoren begeleiden ook het onderwijs door middel van telecommunicatie. In het onderwijsaanbod voor de afzonderlijke leerlingen door middel van telecommunicatie en computers wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de ouders aan boord van het schip".⁶⁸

Artikel C2 lid 2 van het Besluit geeft aan dat het bereik van schippersonderwijs ruimer kan zijn dan aan schipperskinderen: "De inspecteur kan toestemming verlenen dat andere kinderen dan bedoeld in het eerste lid, van wie de ouders een trekkend bestaan leiden, tot het onderwijs aan varende kinderen worden toegelaten."

Een andere categorie bestaat uit voorzieningen voor leerlingen die tijdelijk niet binnen de eigen school opgevangen kunnen worden, bijvoorbeeld de orthopedagogisch didactische voorzieningen (OPDC's).⁶⁹ Deze ontstonden bij het opheffen van het vso-lom onderwijs. In 2004 kregen deze voorzieningen een extra impuls toen er in het kader van het veiligheidsbeleid op scholen extra middelen beschikbaar kwamen voor zogenaamde reboundvoorzieningen. Het zijn (bovenbestuurlijke) onderwijsopvangvoorziening waar leerlingen uit het voortgezet onderwijs enkele maanden kunnen verblijven. Organisatorisch en financieel zijn ze aangehaakt geweest bij scholen c.q bij de samenwerkingsverbanden.

Een OPDC wordt niet rechtstreeks bekostigd vanuit het ministerie van OCW, maar ontvangt bekostiging via samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en/of gemeenten. Zie artikel 17 onder lid 10a Wvo: Het samenwerkingsverband passend onderwijs kan een of meer voorzieningen in het samenwerkingsverband aanduiden als 'orthopedagogisch-didactisch centrum', met het oog op de doelstelling, in lid artikel 17a lid 2: een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen realiseren en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.⁷⁰ De nadere voorwaarden die nu voor een OPDC gelden, zijn:

1. Het samenwerkingsverband moet het inrichten of voortzetten van een OPDC in het ondersteuningsplan vermelden;

68 Besluit van 19 december 2001, houdende wijziging van onder meer het Besluit trekkende bevolking WPO onder meer in verband met fusie van de scholen voor ligplaatsonderwijs, Staatsblad 2002 35 p.8.

69 Zie Besluit van 12 februari 2014 tot wijziging van diverse besluiten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, stb. 2014, 95.

70 Zie de toelichting op de AMvB en ook de brochure Maatwerk binnen passend onderwijs, februari 2015.

2. Het samenwerkingsverband moet tevens in het ondersteuningsplan vermelden welke leerlingen in aanmerking kunnen komen voor het volgen van (een deel van) het onderwijsprogramma op een OPDC;
3. Leerlingen die zijn ingeschreven bij een school mogen gedurende hoogstens twee jaren (een gedeelte van) het onderwijsprogramma volgen bij een OPDC;
4. De school van inschrijving blijft verantwoordelijk voor de leerling en registreert vanaf 1 augustus 2015 ook het verblijf van een leerling op een OPDC in bron;
5. Het onderwijs van leerlingen die langer dan drie maanden een programma volgen bij het OPDC moet worden gegeven door docenten die voldoen aan de bevoegdheids- en bekwaamheidseisen zoals die zijn vastgelegd in de Wet op het voortgezet onderwijs (zie artikel 2a Wvo). Als het programma korter dan drie maanden duurt, moeten docenten (net als in de huidige situatie) wel voldoen aan de bevoegdheids- en bekwaamheidseisen zoals die zijn vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs.⁷¹ Het bestuur van het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op het OPDC. Het samenwerkingsverband is door de inspectie hierop aanspreekbaar. De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op het OPDC aan de hand van bovenbedoelde nadere voorschriften op basis van het toezichtkader vo. Met de inwerkingtreding van de Variawet passend onderwijs en kwaliteit (v)so wordt een OPDC ook mogelijk in het primair onderwijs.⁷²

Soms is er ook sprake van samenwerking tussen scholen (dus; onderwijs op een andere schoollocatie). Regulier en speciaal onderwijs kunnen bijvoorbeeld samenwerken (via de zgn. symbiose) per overeenkomst, zie artikel 12 Onderwijskundig besluit WEC. Sommige leerlingen zijn niet volledig aangewezen op speciaal onderwijs; in het ontwikkelingsperspectief staat dan beschreven welk programma en met welk doel de leerlingen in het regulier onderwijs deelnemen. Voor leerlingen in het speciaal onderwijs die (tijdelijk) niet het volledige programma kunnen volgen biedt de wet meer mogelijkheden tot afwijking van de voorgeschreven onderwijstijd (zie bijvoorbeeld artikel 12, lid 2 Wec).⁷³ E.e.a geeft aan dat er veel 'tussenvormen' zijn van het ontvangen van onderwijs.

Subcategorie: onderwijs thuis via school m.b.v. maatwerkcontracten

In juni 2013 werd door de staatssecretaris geantwoord op Kamervragen naar aanleiding van berichten over thuisonderwijs via 'geheime constructies'.⁷⁴ De staatssecretaris wijst op de wettelijke grondslag voor tijdelijke vrijstelling van geregeld schoolbezoek, geregeld in de leerplichtwet op grond van ziekte (artikel 11 onder d Lpw 1969) of op grond van gewichtige omstandigheden (artikel 11 onder g Lpw 1969).

In verband met tijdelijk (thuis)onderwijs door (psychische) ziekte, maken school en ouders met elkaar afspraken. "De afspraken over onder andere de verantwoordelijkheden, de eventuele kosten voor speciaal te ontwikkelen of aan te schaffen lesmateriaal en de duur van het traject, leggen zij schriftelijk vast in een handelingsplan soms ook contract genaamd. De vastgelegde afspraken worden door beide partijen ondertekend. De inspecteur van het onderwijs, die het proces volgt en begeleidt, ondertekent de afspraken voor gezien omdat scholen de zekerheid willen hebben dat gemaakte afspraken binnen de wettelijke kaders passen. Gemaakte afspraken zijn maatwerk en geen blauwdruk voor andere leerlingen."

Uit het antwoord komt ook enigszins naar voren wat de procedure en criteria zijn: het handelingsplan/contract wordt opgesteld door de betrokken school en de ouders. De inspecteur

71 Stb. 2014, 95,p.24.

72 Stb. 2015, 150.

73 Zie ook de beleidsregel stcr 2013, 20387, zie nader de volgende paragraaf.

74 Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2750.

bijzondere opdrachten kan hierbij ondersteuning geven en een voorbeeld handelingsplan/contract bieden. Er is sprake van een 'last resort': eerst moeten alle opties ten aanzien van schoolbezoek zijn onderzocht door in eerste instantie de leerplichtambtenaar en vervolgens de onderwijsconsulent. "Als de onderwijsconsulent tot de conclusie komt dat schoolbezoek voor een leerling op dat moment niet mogelijk is, en ook niet in zijn/of haar belang is kan hij de casus voorleggen aan de inspecteur bijzondere opdrachten. Als deze na eigen onderzoek de bevindingen van de onderwijsconsulent onderschrijft, verleent de inspecteur medewerking aan school en ouders bij het maken van afspraken over tijdelijk onderwijs thuis". Een mogelijkheid van thuisonderwijs werd ook opgeworpen in de beantwoording van een andere Kamervraag. Bij een kind met een angststoornis (durft niet naar school) zou de school en ouders met de leerplichtambtenaar kunnen onderzoeken of het kind tijdelijk thuis onderwijs kan volgen waarbij de inzet is volledige terugkeer naar school.⁷⁵ Ook dan zou de route lopen via artikel 11 onder g Lpw 1969.

Passend onderwijs en ontwikkelingsperspectief⁷⁶

Artikel 40a Wpo (en gelijksoortige artikelen in de Wvo en Wec) regelt het ontwikkelingsperspectief. Het ontwikkelingsperspectief bevat een omschrijving van de begeleiding, bedoeld in artikel 8 lid 4 Wpo. Voor een leerling die extra ondersteuning behoeft, stelt het bevoegd gezag nadat op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de ouders een ontwikkelingsperspectief vast. Het wordt ten minste één keer per schooljaar met de ouders geëvalueerd. Het kan bijgesteld worden na op overeenstemming gericht overleg met de ouders. "Indien bij de inrichting van het onderwijs wordt afgeweken van één of meer onderdelen van het onderwijsprogramma, wordt dat in het ontwikkelingsperspectief vermeld." De bedoeling van passend onderwijs is met name om het aantal thuiszitters terug te dringen, door juist een school verantwoordelijk te maken voor de zorg voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.⁷⁷ De staatssecretaris heeft ook gesteld dat er "helaas [...] altijd leerlingen zijn die om wat voor reden dan ook tijdelijk niet naar school gaan. Daarom blijven de onderwijsconsulenten nu, maar ook na de invoering van passend onderwijs een belangrijke rol spelen bij het weer op een school geplaatst krijgen van een thuiszittende leerplichtige leerling".⁷⁸

Andere voorbeelden onderwijs buiten de school zoals leer-werktrajecten en onderwijs aan (sport)talenten

Sinds 1998 kent de Wvo het praktijkonderwijs (zie artikel 10f), waarbij het onderwijs een (substantieel) buitenschools praktijkdeel heeft.⁷⁹ Het gaat wel om een bepaalde groep leerlingen, zoals omschreven in artikel 10f lid 2 Wvo.⁸⁰ Artikel 10f lid 4 Wvo geeft het bevoegd gezag de ruimte om maatwerk te leveren aan deze leerlingen, bijvoorbeeld om af te wijken van de kerndoelen en het onderwijsprogramma. Bij de introductie van leerwerktrajecten in het vmbo is opgemerkt dat bij het praktijkonderwijs het mede volgen van buitenschools praktijkonderricht (waaronder het verrichten van productieve arbeid) "nadrukkelijk in dienst staat van het leren, in het grotere verband van een allesomvattend onderwijsprogramma. Dat programma wordt verzorgd onder verantwoordelijkheid van de school, door een leerling die aan die school is ingeschreven. De

⁷⁵ Aanhangsel handelingen II 2012/13, nr. 2495.

⁷⁶ Zie al eerder Besluit van 18 september 1985, houdende voorschriften van onderwijskundige aard voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

⁷⁷ Zie ook de nota n.a.v het verslag bij passend onderwijs Kamerstukken II 2011/12, 33106, nr. 7p.21: "In goed overleg met ouders, leerplicht, jeugdzorg en andere partners rond de school kan gezocht worden naar een passende oplossing voor de thuiszittende leerlingen. Dat kan zijn binnen het (v)so of op een reguliere school. De stelselwijziging maakt dat scholen een zorgplicht hebben voor elke aangemelde leerling".

⁷⁸ Brief 6 november 2012 Betreft Passend onderwijs en kwaliteit (vso).

⁷⁹ We beperken ons hier tot de Wvo, ook de Wpo en Wec kennen dergelijke bepalingen rond stagemogelijkheden.

⁸⁰ Praktijkonderwijs is bedoeld voor leerlingen van wie vaststaat (beschikking Regionale Verwijzingscommissie) dat een orthopedagogische of orthodidactische benadering noodzakelijk is en dat het volgen van het onderwijs in één van de leerwegen, al dan niet in combinatie met het volgen van leerwegondersteunend onderwijs, niet leidt tot het behalen van een diploma of getuigschrift vmbo.

leerling voldoet daarmee aan de leerplicht. Maar volgt de leerling niet langer geregeld het onderwijs van het leerwerktraject, dan voldoet hij niet langer aan zijn leerplicht, en kan in bijzondere gevallen op instigatie van burgemeester en wethouders een vervangende leerplicht als bedoeld in artikel 3a van de Leerplichtwet 1969 aan de orde zijn. Dat artikel 3a is dus niet in beeld zolang een leerling «gewoon» het onderwijsaanbod van het leerwerktraject volgt”.⁸¹

In 2002 werden de leer-werktraject als een reguliere leerroute ‘op maat’ binnen de basisberoepsgerichte leerweg voor het voorbereidend beroepsonderwijs geïntroduceerd. De memorie van toelichting merkte op dat deze “leerroute die als geheel onder de verantwoordelijkheid van de school valt. Deze leerroute heeft wel een eigen onderwijskundige dimensie wat doel en inhoud betreft (vooral voor de praktijkcomponent), maar is nog steeds een basisberoepsgerichte leerweg in de zin van de WVO. Een leerling die voor het leer-werktraject is ingeschreven aan de school en geregeld dit onderwijsaanbod volgt, dus met inbegrip van de praktijkcomponent, voldoet daarmee aan de leerplicht van artikel 2 van de Leerplichtwet 1969”⁸².

In de Wvo is geregeld dat het bevoegd gezag de basisberoepsgerichte leerweg mede kan inrichten als leer-werktraject. Een leer-werktraject is een leerroute binnen de basisberoepsgerichte leerweg met een buitenschools praktijkgedeelte, met een minimum aantal uren (artikel 10b.1 Wvo e.v.). De wet bepaalt verder dat de organisatie van de leerlingbegeleiding vanwege het bevoegd gezag zowel binnen de school als bij het bedrijf dat of de organisatie die het buitenschoolse praktijkgedeelte verzorgt, en de invulling van het buitenschoolse praktijkgedeelte en waarborgt daarbij dat niet uitsluitend eenzijdige productiewerk wordt verricht. Daartoe moet een vier partijen overeenkomst worden gesloten tussen bevoegd gezag, de betrokken leerling of diens wettelijk vertegenwoordiger, dat bedrijf of die organisatie, en het bestuur van het desbetreffende kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven. De overeenkomst bevat ten minste de inhoud, leerdoelen, duur, periode van en beoordelingsmaatstaven voor het buitenschoolse praktijkgedeelte, de begeleiding van de leerling, en de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden.

Het buitenschools leren in de leerbedrijven is gereguleerd door kwaliteitseisen aan de leerbedrijven (artikel 10b4 Wvo), onder meer dat in het bedrijf of de organisatie een gekwalificeerde praktijkbegeleider of leermeester aanwezig is, “die in staat is om kennis, inzicht en vaardigheden van de leerling te beoordelen, alsmede vorderingen daarin, en de leerling zowel werkinhoudelijk als pedagogisch-didactisch te begeleiden”, dat het bedrijf of de organisatie bereid is met de in mentor of docentbegeleider contact te onderhouden, dat er de mogelijkheid is om binnen hetzelfde bedrijf of dezelfde organisatie, dezelfde moederorganisatie of dezelfde branche de leerdoelen van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs en de eindtermen van de entreeopleiding of basisberoepsopleiding te behalen, zonder grote overgangsdrempels voor de leerling en dat het bedrijf of de organisatie bereid is de leerling de vereiste praktijkopdrachten uit te laten voeren en het werk en het stageverslag te bespreken en te beoordelen. Het bevoegd gezag draagt zorg “voor beschikbaarheid van een gekwalificeerde mentor of docentbegeleider die de voortgang op de leer-werkplek alsmede de integratie tussen het binnenschools en buitenschools programma bewaakt”(artikel 10b6 onder i Wvo). Artikel 10b4 Wvo bepaalt dat de leerbedrijven erkend moeten zijn door de kenniscentra beroeps bedrijfsleven.

Ten aanzien van het toezicht op het praktijkleren werd opgemerkt door de regering dat via het toezicht op de scholen de inspectie ook toezicht heeft op het leerproces in de praktijk. “De inspectie zal het beleid van de school beoordelen met betrekking tot de organisatie van de

81 Kamerstukken II 2001/02, 28 444, nr. 3 p.8.

82 Kamerstukken II 2001/02, 28 444, nr. 3 p. 8.

leerlingenbegeleiding bij het bedrijf en de invulling van het buitenschools praktijkgedeelte. Dit sluit goed aan op de taak van de landelijke organen, die de kwaliteit van de leerbedrijven beoordelen.”⁸³

Zoals gezegd kunnen scholen een gedeelte van het curriculum buiten de school organiseren, en een leerling aan een andere school (in een andere sector⁸⁴) uitbesteden. Voor leerlingen met bepaalde talenten, zoals sport, zijn er speciale arrangementen zoals de Lootscholen. Deze scholen kunnen op grond van een beleidsregel Lootscholen⁸⁵ een licentie krijgen van de minister, waarbij aan de school ontheffing kan worden verleend aan een Loot-leerling van de leerstof, van de les- of contacturen en aanpassingen in de examinering. Onderzoek geeft aan dat, hoewel de regelgeving dus enige flexibiliteit toelaat, in de praktijk het toch lastig blijkt binnen de gestelde kaders te blijven. “Veel leerlingen op Papendal bijvoorbeeld halen de urennorm niet, omdat sport hier centraal wordt gesteld en de trainingsuren voldoende onderwijstijd onmogelijk maakt. Voor het beoogde CTO te Amsterdam geldt dat minder, omdat de trainingsintensiteit van de sporten die hier worden aangeboden – baseball, volleybal en voetbal – zich beter laat combineren met school. Hier echter zijn leerlingen met enige regelmaat afwezig in verband met internationale wedstrijden en toernooien; ook dat is officieel tegen de regels”⁸⁶.

Tot slot is wellicht nog te wijzen op een zeer specifieke categorie van onderwijs op een andere locatie, namelijk het onderwijs aan nieuwkomers op een asielzoekerscentrum (AZC). Hierin worden verschillende typen onderscheiden⁸⁷, maar in de categorie ‘onderwijs op een andere locatie’ valt in dit verband mogelijk de ‘type 1’ school. Daarbij is de school of onderwijslocatie verbonden aan een AZC (dus niet verbonden aan een reguliere school of schoolbestuur) en bevindt zich op het terrein van of in de nabije omgeving van het AZC. De inspectie hanteert het Toezichtkamer po vo aangepast voor nieuwkomers. Deze onderwijsvoorzieningen kennen een aparte problematiek door de sterk wisselende samenstelling van de populatie. Omdat dit type onderwijs toch min of meer door het reguliere kader gedekt wordt laten we het hier verder buiten beschouwing.

2.5 Lagere regelgeving, toepassing en jurisprudentie

Beleidsregels

Er zijn twee belangrijke actoren die toezien op de uitvoering van de Leerplichtwet; de gemeente (in concreto: B&W en de gemandateerde leerplichtambtenaren) en de Inspectie van het Onderwijs. De leerplichtambtenaren zien toe op de verplichtingen voor de ouders, de inspectie op de verplichtingen van de scholen/schoolhoofden, c.q de kwaliteit van het onderwijs (en een toets van de particuliere school). Artikel 16 lid 1, resp. 16a Lpw 1969 stelt: “Het toezicht op de naleving van deze wet anders dan door de hoofden is opgedragen aan burgemeester en wethouders. Zij wijzen daartoe een of meer ambtenaren aan.” “Het toezicht op de naleving van deze wet door de hoofden is opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs”.⁸⁸

Bij de wet 1 juli 2007 is in artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969 vastgelegd welke andere dan de al rechtstreeks op particuliere scholen van toepassing zijnde bepalingen uit de sectorwetten dergelijke

83 Kamerstukken II 2002/03, 28 444, nr. 5 p 19.

84 Besluit van 1 december 2005, houdende nadere voorschriften in verband met samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs en instellingen voor educatie en beroepsonderwijs (Besluit samenwerking VO-BVE).

85 Beleidsregel van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 2 november 2009, nr. VO/BVB/137582, houdende nadere regels voor de verstrekking van een Loot-licentie voor scholen in het voortgezet onderwijs.

86 S.Blom & P. Duijvestijn, Combineren van topsport met studie, Amsterdam: DSP groep 2008,p.18.

87 Zie de Evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers 2011/2012, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2013.

88 Zie ook de overeenkomsten tussen inspectie en verschillende grote gemeenten <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/nieuwsberichten/2011/samenwerkingsovereenkomst-den-haag-020211.pdf>.

scholen nog meer in acht moeten nemen om te kunnen voldoen aan de criteria die gelden voor een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 (de b3 scholen). Deze (aanvullende) criteria zijn:

- degene die de school in stand houdt stelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de school (inclusief de naleving van Hoofdstuk 1, Titel I, Wpo⁸⁹);
- de school hanteert de uitgangspunten van het onderwijs zoals die in artikel 8, lid 1 tot en met 4 en 7 tot en met 9 Wpo zijn verwoord;
- de school verantwoordt zich in een schoolplan over de wijze waarop wordt omgegaan met de opdracht de leerlingen te laten integreren in de Nederlandse maatschappij;
- het onderwijs biedt aantoonbaar aandacht aan alle leer- en vormingsgebieden van artikel 9 Wpo met de daarbij behorende kerndoelen;
- in overeenstemming met artikel 9, lid 8, Wpo wordt het onderwijs in het Nederlands gegeven.

De inspectie heeft toezichtkaders⁹⁰ opgesteld die de kwaliteit en de wettelijk kader van de particuliere scholen toetsen. In sommige gevallen heeft de inspectie geconstateerd dat een (gestarte) particuliere school niet voldoet aan het wettelijk kader (zie terzake de jurisprudentie)⁹¹. De ouders zijn dan in overtreding en strafbaar.

Voor leerlingen die vallen onder de Wet op de expertisecentra (Wec) is het soms nodig om af te wijken van bijvoorbeeld de onderwijstijden of de plicht tot deelname. Daartoe zijn beleidsregels vastgesteld.⁹²

In vier situaties kan het voorkomen dat een individuele leerling structureel niet deelneemt aan het onderwijs van de groep waarin hij is geplaatst. Dat kan zijn:

- a. vanwege noodzakelijke behandeling ter ondersteuning van het onderwijs;
- b. vanwege noodzakelijke medisch of paramedisch geïndiceerde behandeling of als gevolg van een ziekte die belet dat de leerling de volle schooltijd aanwezig blijft of blijft deelnemen aan het voor hem bestemde onderwijs;
- c. vanwege noodzakelijke behandeling van een plaatsbekostigde leerling; en
- d. andere situatie dan onder a, b of c.

Voor de categorie onder c gaat het bijvoorbeeld om het leerlingen die een residentiële instelling⁹³ bezoeken waarmee de school een samenwerkingsovereenkomst (ex. artikel 71c Wec) heeft gesloten. Daarbij is voorgeschreven dat de school in het bezit is van een verklaring van de verantwoordelijke.

behandelaar van de therapieverzorgende residentiële instelling waaruit blijkt "dat de gevraagde beperking van het aantal uren onderwijs in het belang van de ontwikkeling van de leerling noodzakelijk is en indien uit die verklaring blijkt om hoeveel uren behandeling onder schooltijd het gaat en op welke tijdstippen deze plaatsvindt".

Voor zover het gaat om de 'restcategorie' (d) stellen de beleidsregels het volgende. De inspectie zal met afwijking van het wettelijke minimum aantal uren instemmen indien de noodzaak daartoe in

89 Zie voor het vo artikel 1a1 lid 1 onder b Lpw 1969.

90 Zie toezichtkaders niet bekostigd onderwijs 2008 voor po en vo.

91 ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4694 (de Koers II) en ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4695 (de Kampanje).

92 Beleidsregel van de Inspectie van het Onderwijs van 16 juli 2010, nr. H2938239, inzake het verlenen van ontheffingen WEC en Onderwijskundig besluit WEC en de opvolger, Beleidsregel van de inspecteur-generaal van het onderwijs van 11 juli 2013, nr 4081443, inzake het verlenen van ontheffingen WEC en Onderwijskundig, besluit WEC, stcrt.20387, 19 juli 2003.

93 Artikel 71c lid 2 WEC omschrijft de residentiële instelling als "instelling voor gehandicaptenzorg, jeugdhulpverlening of jeugdgezondheidszorg dan wel een justitiële jeuginrichting, waarbij behandeling of opvang en onderwijs vanuit één plan noodzakelijk is vanwege de aard of de duur van de behandeling of opvang".

voldoende mate blijkt uit een onderzoek van de commissie voor de begeleiding en indien uit de handelingsplanning voor de betrokken leerling in voldoende mate blijkt dat het deeltijd onderwijs ten behoeve van deze leerling in overeenstemming is met diens ontwikkelingsperspectief.

De inspectie zal bij de beoordeling of aan deze criteria is voldaan “rekening houden met specifieke omstandigheden van de leerling en de kenmerken van de school”.

Uit het verzoek moet in ieder geval duidelijk blijken:

- waarom de commissie voor de begeleiding afwijking van het aantal uren onderwijstijd noodzakelijk acht;
- om hoeveel uren onderwijstijd - over het gehele schooljaar - het gaat; en
- voor welke periode het verzoek wordt gedaan.

Het ontwikkelingsperspectief is thans het centrale instrument voor de beoordeling.

Toepassing en jurisprudentie

Een particuliere school ex artikel 1, onder b onder 1 Lpw voldoet bij een positief advies van de Inspectie van het Onderwijs aan B&W.⁹⁴ De wettelijke criteria van art. 1a1 Lpw1969 betekenen dat de particuliere school moet voldoen aan de wettelijk doelstellingen van het onderwijs zoals omschreven in de sectorwetten, de bevoegdheidseisen van leerkrachten, het wettelijk voorgeschreven vakkenpakket en de kerndoelen.⁹⁵ De hoogste administratieve rechter heeft daarbij bepaald dat bij onderwijs in de zin van de wet wordt verstaan ‘een zekere mate van sturing en structurering van het onderwijsproces’.⁹⁶

Bij de jurisprudentie zijn er verschillende uitspraken gedaan over de toepassing van de vrijstellingsgronden van de inschrijvingsplicht (artikel 5 onder a tot en met c Lpw 1969) en de vrijstellingen van geregeld schoolbezoek van artikel 11 e.v van de Leerplichtwet 1969. Een punt is dat de categorie 5 onder a tot en met c op dit moment door het bestuursorgaan (B&W of gemandateerd leerplichtambtenaar) niet getoetst kunnen worden:” De vrijstelling van de verplichting om te zorgen dat een jongere als leerling van een school is ingeschreven, vloeit rechtstreeks voort uit art. 5, aanhef en onder b, Lpw, indien de kennisgeving voldoet aan de in art. 6 Lpw opgenomen vormvoorschriften en de verklaring bevat als bedoeld in art. 8, eerste lid, van deze wet; een bestuursorgaan is daarom niet bevoegd ter zake van de kennisgeving een inhoudelijke beslissing te nemen.” Een reactie is daarom geen besluit volgens de Awb, maar kan – volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State “uitsluitend in het kader van een strafrechtelijke procedure wegens overtreding van de Leerplichtwet 1969 [...] worden beoordeeld of aan de door die wet gestelde voorwaarden is voldaan”.⁹⁷

Jurisprudentie artikel 5 onder a Lpw 1969

Voor zover het gaat om de categorie van artikel 5 onder a Lpw 1969 is er nagenoeg geen jurisprudentie. Recentelijk is een zaak geweest in Limburg⁹⁸, waarbij een ouder een beroep deed op vrijstelling volgens artikel 5 onder a Lpw 1969. De leerling was gedeeltelijk geplaatst op een particuliere school, gedeeltelijk op een locatie, genaamd Centrum voor Creatief Leren (CCL), “een

⁹⁴ Zie de eerste volzin van artikel 1a1 lid 2 Lpw 1969:” Burgemeester en wethouders volgen bij hun oordeel of een onderwijsvoorziening een school is als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, een door de inspectie van het onderwijs ter zake gegeven advies.”

⁹⁵ Zie P.J.J. Zoontjens, Leerplicht en de handhaving daarvan, in: L. Michiels & E. Muller (red.), Handhaving. Kluwer: Deventer 2013, p.483 ev.

⁹⁶ ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4694 (de Koers II) en ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4695 (de Kampanje).

⁹⁷ ABRvS 15 februari 2006, LJN AV1825.

⁹⁸ Rb. Limburg, 20 april 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:3308.

GZ-instelling die zich bezighoudt met diagnostiek en begeleiding van hoogbegaafde jongeren die zijn vastgelopen in het onderwijs. Het CCL is geen erkende school in de zin van de Leerplichtwet⁹⁹. Het betreffende traject verliep niet naar behoren en de ouder deed aldus een beroep op de vrijstellingsgrond, met behulp van een psycholoog verbonden aan de GZ-instelling. De leerplichtambtenaar schakelde vervolgens een GGD-arts in die, ook na navraag bij behandelende artsen, constateerde dat er geen goede actuele diagnostiek en geen daarop gebaseerd behandelplan voorhanden was. Daarom werd geen besluit tot ontheffing gegeven omdat er volgens de arts geen medische noodzaak voor ontheffing van de leerplicht kon worden vastgesteld. De ouder stelde dat het negatieve advies van de betreffende GGD-arts onvoldoende was gemotiveerd. De rechter concludeerde echter dat er geen contra-indicaties waren aangevoerd, en voorshands (in kort geding) het oordeel van de (onafhankelijke) arts moest worden gevolgd. De vordering om vrijstelling (ontheffing van de inschrijvingsplicht) werd afgewezen.

In Kamerstukken is aangegeven dat deze categorie ziet (of zou moeten zien) op kinderen die bijvoorbeeld langdurig in coma liggen en kinderen met zeer geringe cognitieve vermogens of andere zeer ernstige handicaps en dus niet de categorie (tijdelijke) thuiszitters moeten betreffen, de leerplichtige kinderen voor wie tijdelijk geen geschikte plek gevonden kan worden op een school.” De kinderen die vanwege ernstige belemmeringen in hun functioneren vrijgesteld zijn van de leerplicht, bezoeken doorgaans een instelling voor verstandelijk gehandicapten of een kinderdagcentrum. Een deel van de kinderen verblijft permanent in een ziekenhuis of is bedlegerig thuis”.¹⁰⁰

Omtrent de toepassing van Artikel 5 onder a Lpw 1969 stellen Mommers en Lubberman¹⁰¹ dat – zoals hierboven aangegeven- in theorie de vrijstelling ‘van rechtswege ontstaat’ indien een beroep voorzien wordt van de juiste schriftelijke bescheiden. In de praktijk constateren zij echter dat er deels ook een beoordelingsproces achter schuil gaat door de leerplichtambtenaren.

Jurisprudentie artikel 5 onder b Lpw 1969

Artikel 5 onder b Lpw 1969 betreft de categorie van leerlingen van ouders die godsdienstige of levensbeschouwelijke bezwaren (richting)¹⁰² hebben en daarom een beroep doen op vrijstelling van de inschrijvingsplicht. De discussie in de Kamer over het (toezicht op) thuisonderwijs ging in belangrijke mate over deze categorie. Bij dit beroep moeten ouders zelf een verklaring overleggen waarin de scholen staan genoemd tegen de richting waarvan overwegende bedenkingen bestaan. De rechter mag het ‘gewicht’ (het overwegend karakter) van de bedenkingen niet toetsen¹⁰³ (en evenmin de leerplichtambtenaar) maar mag wel onderzoeken of de bedenkingen inderdaad de richting van het onderwijs betreffen en niet bijvoorbeeld de soort van onderwijs, de leerplicht als zodanig of de wettelijke inrichting van het onderwijs (bijvoorbeeld een bezwaar tegen het bestaan van brugklassen).¹⁰⁴ Recente jurisprudentie geeft aan dat ouders daarbij een zwaarwegende motivering ten toon moeten spreiden. Zo gauw de rechter vermoedt dat de bezwaren de facto zien op onderwijsinhoudelijke motieven, alhoewel richtingsbezwaren wel worden genoemd, zal hij een beroep op artikel 5 onder b Lpw 1969 afwijzen. Zo werd door de rechter in een zaak opgemerkt: “Het onderwijs wordt niet meer zozeer toegesneden op het gemiddelde kind, maar men probeert aan te sluiten bij de ontwikkeling van individuele scholieren.[...]. Verdachte heeft onvoldoende aan

99 R.o 2.2.

100 Zie toelichting Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VIII, nr. 128 p2.

101 A. Mommers & J. Lubberman, Vrijstellingen onder de loep, Nijmegen: ITS 2013.

102 Richting wordt in het kader van de jurisprudentie rond de vrijstelling van de Leerplichtwet gedefinieerd als “een fundamentele oriëntatie, ontleend aan een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing”, volgens de Hoge Raad, HR 6 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL6719. Onder ‘richting’ moet hier ook de invalshoek worden verstaan van waaruit op openbare scholen onderwijs wordt gegeven. Vgl. Rb. Breda 9 juni 1999, ECLI:NL:RBBRE:1999:AA3465.

103 HR 19 februari 1980, NJ 1989, 190.

104 HR 3 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:ZD1985, NJ 2000, 703.

kunnen geven en onderbouwen dat zijn levensvisie en zijn oriëntatie op het mens-zijn van zijn zoon bij geen van de bestaande onderwijsinstellingen past en niet binnen redelijke afstand van zijn woning aanwezig was. Dat de verdachte thuisonderwijs de beste vorm van onderwijs vindt voor zijn zoon, doet daar niet aan af, nu ook dat onvoldoende aangeeft wat de overwegende bezwaren zijn tegen de richting van bestaande onderwijsinstellingen.”¹⁰⁵

Artikel 8 tweede lid Lpw 1969 bepaalt dat er evenmin vrijstelling op grond van artikel 5, onder b bestaat als de jongere in het jaar voorafgaande aan de dagtekening van de verklaring geplaatst is geweest op een school waartegen bedenkingen worden geuit. Dat geldt ook als de jongere in dat jaar nog niet leerplichtig was. De Hoge Raad heeft dit niet strijdig geacht met bepalingen in internationale verdragen over de godsdienstvrijheid, waar ook onder valt het veranderen van godsdienstige overtuiging.¹⁰⁶ Argumenten daarvoor zijn volgens de Hoge Raad de keuzevrijheid van ouders, de oprichtingsvrijheid van scholen (artikel 23 lid 2 GW) en de vrijheid van ouders hun kinderen na schooltijd en in het weekend onderwijs te laten volgen dat in overeenstemming is met hun opvattingen.

Jurisprudentie artikel 5 onder c Lpw 1969

Kijken we naar artikel 5 onder c Lpw 1969, dan is te zien dat voor een beroep op vrijstelling als bedoeld in dat artikel naast de voorwaarde van inschrijving het geregeld bezoeken van de inrichting van onderwijs buiten Nederland een voorwaarde is voor vrijstelling: indien of zodra de jongere de school in het buitenland¹⁰⁷ niet (langer) geregeld bezoekt, kan geen beroep worden gedaan op vrijstelling. In een zaak voor de kantonrechter in Utrecht kwam de vraag naar voren of ‘virtueel schoolbezoek’ ook voldoende zou kunnen zijn om aan het wettelijke vereiste te voldoen. De rechter vond, met een beroep op een andere zaak, van niet: “vastgesteld kan worden dat in casu sprake is van enig bezoek van de school in fysieke zin. Het bezoek waarvan volgens de verdediging sprake is, kan worden aangemerkt als “af en toe” feitelijk de school bezoeken en voor het overige virtueel (per Skype) bezoek en thuisonderwijs. De kantonrechter stelt vast dat af en toe gedurende een week de school bezoeken, niet gelijk staat aan het volgen van geregeld onderwijs in fysieke zin.[...]. De kantonrechter neemt in deze het oordeel van het hof Den Bosch d.d. 26 april 2012 met publicatienummer NJFS 2012, 168¹⁰⁸ over. Het Hof Den Bosch oordeelde onder meer: “Dat de achtergrond van deze wet de situatie van kinderen woonachtig in de grensstreek betreft. De wetgever wilde het mogelijk maken dat die kinderen ingeschreven zouden worden op een school in het buitenland. Het gaat dan om regulier schoolbezoek, in fysieke zin, van een inrichting van onderwijs in het buitenland. Uit niets blijkt dat de wetgever, ten tijde van de totstandkoming van bedoelde bepaling of nadien, met het geregeld bezoek van een inrichting van onderwijs in het buitenland het oog heeft gehad op virtueel bezoek. Het is bovendien onaannemelijk dat de wetgever het oog heeft gehad op virtueel onderwijs gelet op het feit dat eind jaren zestig nog geen sprake was van dergelijk onderwijs. Voorts is van belang dat de wetgever thuisonderwijs in beginsel niet mogelijk heeft willen maken. In de door de verdediging gehuldigde opvatting, wordt deze keuze doorkruist. Een inrichting van onderwijs in het buitenland kan met gesteld virtueel onderwijs immers een situatie bewerkstelligen die feitelijk gelijk is aan thuisonderwijs. Tot een dergelijke lezing dwingt de tekst van de artikelen 5 onder c en 9 Lpw 1969 echter in het geheel niet. Indien de wetgever een constructie als de onderhavige mogelijk zou willen maken, ligt het op zijn weg om zulks door wetswijziging te bewerkstelligen. Het gaat de rechtsvormende taak van de rechter te buiten om deze keuze voor de wetgever te maken. De maatschappelijke discussie op het

105 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 6 februari 2015 ECLI:NL:GHARL:2015:1284.

106 HR 15 februari 2011, ECLI:NL:PHR:2011:BM6898.

107 Bij de totstandkoming van dit artikel is al opgemerkt dat het zeer lastig is om de kwaliteit van de buitenlandse school te beoordelen of te garanderen; een eventuele beoordeling kan feitelijk louter op basis van de verklaring gebeuren, een verdere beoordeling zou “op onoverkomelijke bezwaren” stuiten Kamerstukken II 1967/68, 9039, nr. 5, p. 14.

108 Zie ook Gerechtshof Den Bosch 24 april 2012 ECLI:NL:GHSHE:2012:BW4064.

vlak van scholing en de leerplicht waar zowel de verdediging als de advocaat-generaal op heeft gewezen, geven de rechter naar het oordeel van het hof des te meer aanleiding om die taak terughoudend uit te oefenen. Het hof legt de in artikel 5 onder c opgenomen eis van geregeld bezoek derhalve uit als bezoek in fysieke zin¹⁰⁹.

Er zijn verschillende zaken rond ouders die op wereldreis gingen. Daarbij ging het onder andere om de vraag of voldaan kon worden aan de leerplicht door inschrijving en het op afstand volgen van onderwijs via de Wereldschool.¹¹⁰ Dit is onderwijs bekostigd door de Stichting NOB en wordt door de Inspectie als een apart object van toezicht “en daarom met een vaste regelmaat wordt onderzocht, maar desondanks niet direct onder de definitie van school in de zin van artikel 1 sub b 1 leerplichtwet valt, omdat het geen door de overheid bekostigde school is, maar een onderwijsinstelling bekostigd op grond van de Wet overige OCW-subsidies¹¹¹. De Inspectie geeft aan dat de Leerplichtwet met die ‘andere’ scholen simpelweg geen rekening houdt omdat de Leerplichtwet al bestond voordat die andere wetten er kwamen. De feitelijke situatie is zo, dat het van de leerplichtambtenaar in de woongemeente afhankelijk is of een inschrijving op de Wereldschool wordt geaccepteerd als een voldoende basis om te voldoen aan de leerplicht. In antwoord op Kamervragen over het ‘zeilmeisje’ (dat solo rond de wereld wilde zeilen) stelde de staatssecretaris dat “gegeven de leefomstandigheden die de geplande solozeiltocht met zich meebrengt, [...] ook de Wereldschool niet [lijkt te kunnen] zorgen voor voldoende onderwijs. Een groot deel van de leermiddelen bestaat uit «gewone» school- en leesboeken, schriften en ander tastbaar leermateriaal. Het is de vraag of een leerling voldoende toegang heeft tot deze tastbare leermiddelen bij verblijf gedurende twee jaar op een zeilschip dat het kind zelf moet besturen.”¹¹²

Relevante jurisprudentie ‘tijdelijke vrijstellingen’ via artikel 11 Lpw 1969

In algemene zin geldt ten aanzien van vrijstellingen volgens artikel 11 Lpw 1969 (de schoolbezoekplicht) dat (ook) deze bepalingen in de jurisprudentie eng worden geïnterpreteerd.¹¹³ Soms houdt een ouder een kind langere tijd thuis met een beroep op artikel 11 onder d Lpw 1969 (vrijstelling wegens ziekte), bijvoorbeeld omdat het kind wordt gepest vanwege een stoornis. Wanneer de leerplichtambtenaar hier tegen optreedt en het om vervolging instelt, wordt door de rechter getoetst of er – bij een langere periode van afwezigheid- ook een objectieve toets heeft plaatsgevonden door een arts aan de hand van medische gegevens.¹¹⁴ Wanneer een ouder meewerkt aan terugkeer naar school, bijvoorbeeld via een ‘maatwerktraject’, kan dat de strafmaat gunstig beïnvloeden.¹¹⁵

Voor dit onderzoek is met name de interpretatie van artikel 11 onder g Lpw 1969 van belang. Dit betreft de vrijstelling van geregeld schoolbezoek wanneer “de jongere door andere gewichtige omstandigheden verhinderd is de school onderscheidenlijk de instelling te bezoeken.”

De leerplichtambtenaar beschikt over een behoorlijke beoordelingsvrijheid bij de verlening van vrijstelling op grond van genoemd artikel in de Leerplichtwet. De (straf)rechter moet het besluit van de leerplichtambtenaar hierover dan ook (zeer) terughoudend toetsen. In een zaak waarbij ouders

109 Rb. Midden Nederland 12 december 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:7563.

110 De Wereldschool verzorgt onderwijs voor Nederlandstalige kinderen van drie tot achttien jaar die in het buitenland verblijven. Het biedt de mogelijkheid om volledig onderwijs thuis te verzorgen of in combinatie met een lokale of internationale school.

111 Rb. Den Bosch 24 januari 2011 ECLI:NL:RBSHE:2011:BP2276.

112 Aanhangsel handelingen II 2008/09 nr. 1914.

113 Zie Zootjens, a.w 2013, p. 497 waar hij b.v. ingaat op de jurisprudentie inzake vrijstellingen voor vakantie ‘buiten de reguliere vakantieperiode’ wegens het beroep van de ouders.

114 Gerechtshof Leeuwarden 18 april 2003, ECLI:NL:GHLEE:2003:AF9370.

115 “Positief is dat verdachte thans meewerkt aan een maatwerktraject en daarvoor gemotiveerd lijkt te zijn, waardoor een terugkeer naar regulier onderwijs weer tot de mogelijkheden behoort”, Gerechtshof Leeuwarden 26 april 2011 ECLI:NL:GHLEE:2011:BQ3222.

een wereldreis maakten met hun kinderen en (volgens de rechter 'gewetensvol') een plan opstelden hoe zij hun kinderen les gingen geven (conform de kerndoelen), voorzien van een plan van aanpak waarin de (educatieve) doelstellingen van de reis waren omschreven, werd niettemin door de rechter aangegeven dat conform de wet moet worden gehandeld en de individuele beoordeling van de vrijstellingsaanvraag primair door de leerplichtambtenaar gebeurt.¹¹⁶

Voor zover het gaat om omstandigheden, die betrekking hebben op "andere gewichtige omstandigheden" moet het gaan om omstandigheden die veelal buiten de wil van de jongere en de ouders liggen.¹¹⁷ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een zaak beslist dat uit de niet-limitatieve betekenis van het woord 'veelal' in voormelde wetsgeschiedenis en aan het karakter van restcategorie van 'andere gewichtige omstandigheden' in de zin van onderdeel g volgt dat de wetgever andere gewichtige omstandigheden niet zonder meer heeft uitgesloten.¹¹⁸ Dat spoort ook met de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van het artikel in de Leerplichtwet van 1900, waar onder meer werd gerefereerd aan de 'toestand van de wegen' of extreme armoede van ouders.¹¹⁹

In de jurisprudentie wordt bij strafzaken daarnaast soms aangenomen dat er een beroep op overmacht wordt gehonoreerd wanneer er geen school beschikbaar is, en/of ouders juist een kind willen inschrijven, maar geen enkele school voorhanden is die het kind passend onderwijs kan aanbieden.¹²⁰ Sperl¹²¹ stelt in haar noot onder een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak dat "een verzoek tot vrijstelling wanneer het schoolbezoek te belastend is voor de jongere, toewijsbaar is als voldaan is aan de volgende – cumulatieve – voorwaarden:

- a. Er is sprake van psychische nood of een fysieke reden waardoor de jongere de school niet kan bezoeken;
- b. Het verzoek tot vrijstelling is onderbouwd met objectieve en toetsbare gegevens waaruit blijkt dat het welzijn en/of de ontwikkeling van de jongere serieus in het geding is; bijvoorbeeld een geneeskundige verklaring of verklaringen afkomstig van een jeugd- of gezinshulpverleningsinstantie of enige andere objectieve verklaring;
- c. De school acht zich handelingsverlegen in het geven van passend onderwijs en is er niet in geslaagd er voor te zorgen dat de jongere wordt toegelaten tot een school die dat onderwijs wel kan bieden.

De leerplichtambtenaar moet al deze informatie bij zijn oordeel betrekken, en waar nodig eigen onderzoek doen, zoals het horen van het hoofd van de school waar de leerling staat ingeschreven. In zijn beslissing moet duidelijk zijn dat de leerplichtambtenaar aan deze verplichting heeft voldaan".

Bij een beroep op omstandigheden zullen verder factoren meespelen zoals de vraag of eerder hulp is gezocht bij een remedial teacher, bijlesklassen of huiswerkbegeleiding en het aanbod van de school om (op afstand) individueel onderwijs op school aan te bieden. Als de school zelf aangeeft passend onderwijs te kunnen aanbieden zal een beroep niet slagen.¹²²

116 "Het is niet aan het hof om in het kader van een strafzaak het al dan niet bestaan van die gronden (opnieuw) te toetsen, nu die toetsing tot het domein van de verlof verlenende bestuurlijke autoriteiten behoort", zie HR 22 februari 2011. ECLI:NL:HR:2011:BO5254.

117 Kamerstukken II 1992/93, 22 900, nr. 3, p. 6-7.

118 Vergelijk de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 september 2014 in zaak nr. 201311725/1/A2.

119 Zie Kamerstukken II 1897/98, ondernummer 60- 3, p.12.

120 Zoontjens, a.w.2013, p.493.

121 J. Sperl, : Vrijstelling schoolbezoekplicht afgewezen. Andere gewichtige omstandigheden, noot onder ABRvS 5 november 2014 Gst. 2015/19.

122 Vgl. ABRvS 5 november 2014 ECLI:NL:RVS:2014:3953.

Uit genoemd onderzoek van Mommers en Lubberman naar de toepassing van artikel 11, aanhef en onder g Leerplichtwet 1969 concluderen zij dat leerplichtambtenaren dit artikel in die situaties zeer willekeurig toepassen en er grote verschillen zijn tussen gemeenten. Zij stellen vast dat een deel van de ambtenaren het artikel gebruikt om een jongere tijdelijk een 'time out' van school te geven, bijvoorbeeld om zorg te ontvangen. Een ander deel is het hier echter niet mee eens of heeft nog niet eerder nagedacht over een dergelijke toepassing van het artikel. "Het lijkt artikel 11 onder g aan duidelijke kaders te ontbreken, met verschillende interpretaties onder ambtenaren als gevolg. Artikel 11 onder g zou een alternatief voor artikel 5 onder a kunnen zijn, wanneer een jongere tijdelijk geen onderwijs zou kunnen of moeten genieten. Tegelijkertijd vragen leerplichtambtenaren zich af of dit artikel hiervoor 'gebruikt' zou moeten worden", zo concluderen zij.¹²³

2.6 Samenvatting en conclusies juridische verkenning

Dit deel van het rapport is gericht op de vraag welke mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren aan individuele kinderen voor wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk of wenselijk is. We bezien dit eerst vanuit een aantal uitgangspunten en bespreken daarna enkele conclusies van de omstandigheid waarbij onderwijs op een andere locatie onder de huidige wetgeving mogelijk is.

Uitgangspunten: schoolbezoekplicht en deelnameverplichting

Samengevat kan voor wat betreft de Nederlandse situatie gesteld worden dat sinds de wijziging van de Leerplichtwet 1969, feitelijk alle wetgeving en regelingen erop gericht zijn om alle leerlingen zoveel mogelijk naar school te laten gaan en aan het onderwijs te laten deelnemen¹²⁴. De leerplicht, gericht op de ouders, is in eerste instantie gekoppeld aan de inschrijvingsplicht, zodat een juridische band ontstaat tussen de school (juridisch het bevoegd gezag) en de ouder, die krachtens de wet verantwoordelijk is voor de opvoeding van het kind (artikel 1:247 lid 2 BW). De inschrijvingsplicht wordt in de wetgeving verbonden met een verplichting tot deelname aan het onderwijs, waarbij onderwijsactiviteiten zijn omschreven in wet en beleidsregels; niet alle activiteiten georganiseerd door het bevoegd gezag kunnen meetellen als onderwijstijd, maar er is zeker ruimte voor 'andersoortige onderwijsactiviteiten' die buiten de school (maar onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag) worden georganiseerd en voor vrijstelling voor individuele leerlingen van onderdelen van het programma. Samengevat zijn dat de uitgangspunten van het Nederlandse stelsel: inschrijfplicht voor de ouder bij een school (hetzij bekostigd, niet-bekostigd, of in het buitenland), (regelmatige)schoolbezoekplicht, en deelnameplicht aan (gereguleerde) onderwijsactiviteiten.

Absolute vrijstelling van de inschrijvings- en dus leerplicht is slechts mogelijk bij hoge uitzondering, vanwege de feitelijke onmogelijkheid (bij verblijf in het buitenland of vanwege de ernstige handicap van het kind) of vanwege (goed gemotiveerde en consistente) bezwaren van godsdienstige en levensbeschouwelijke aard van de ouders. Deze absolute vrijstellingen zijn nu eigenlijk inhoudelijk niet toetsbaar; ze ontstaat van rechtswege als aan de formaliteiten is voldaan, zoals een toets door een medisch deskundige als bedoeld in de Leerplichtwet. In de praktijk is toch een zekere mate van toetsing ontstaan; de leerplichtambtenaar hanteert in de praktijk ook richtlijnen¹²⁵, terwijl de strafrechter bij toetsing van artikel 5 aanhef onder b Lpw (in toenemende mate) lijkt te toetsen of

123 Mommers & Lubberman, a.w., p.viii.

124 Zoals de jurisprudentie stelt: "Het doel van de beperking van de mogelijkheid van vrijstelling van de verplichtingen onder artikel 2, eerste lid, van [de leerplichtwet] is het bevorderen van de onderwijsparticipatie van jongeren, en daardoor uitvoering te geven aan het recht op onderwijs", uitspraak van het Hof in: HR 15 februari 2011 ECLI:NL:PHR:2011:BM6898.

125 En nodigt soms ouders uit voor toelichting. De staatssecretaris acht dit valide, zie aanhangsel Handelingen II, 2014/15, 1896.

het bezwaar zich ook daadwerkelijk richt op de bezwaren tegen de richting (of de facto niet toch de inrichting van het onderwijs betreffen). In een uitspraak van het Hof Leeuwarden wordt in dat kader gesproken van de eis aan ouders om “voldoende geconcretiseerde en herkenbare bedenkingen tegen de richting van de bestaande onderwijsinstellingen” tot uitdrukking te brengen.¹²⁶

Wanneer er sprake is van een ontheffing of vrijstelling ex artikel 5 onder a, b, en c van de Leerplichtwet 1969 is de zorgplicht van de overheid of van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs niet geregeld; tijdens de discussies over het thuisonderwijs, vanaf 2003 in de Kamer gevoerd, is hier aandacht voor gevraagd. Er wordt mogelijk wel onderwijs gegeven, maar niet meer onder de verantwoordelijkheid van een bevoegd gezag of toezicht van de overheid.

Tijdelijke vrijstelling van de schoolbezoekplicht voor langere duur is ter beoordeling van de leerplichtambtenaar, maar ook daar is te zien dat de gronden daarvoor in principe gelimiteerd zijn, dat de jurisprudentie daar uiterst terughoudend interpreteert, en dat bijvoorbeeld een beroep op ‘gewichtige omstandigheden’ (ex artikel 11 aanhef onder g Lpw 1969) juridisch gezien in principe slechts kan als er omstandigheden zijn die ‘veelal’ buiten de wil van de ouders liggen hoewel e.e.a ook afhangt van de feitelijke handhavingspraktijk door de gemeente c.q. leerplichtambtenaren. Het feit dat een kind vanwege omstandigheden tijdelijk niet de school bezoekt, verandert niets aan de verantwoordelijkheden. Zolang het kind staat ingeschreven op een school blijft deze school verantwoordelijk voor het bieden van onderwijs. De ouder moet zorgen dat het kind weer de school gaat bezoeken.

Sectorwetgeving en de Leerplichtwet maken tijdelijke ‘verplaatsing’ van het onderwijs mogelijk

De (sector)wetgeving, die de kwaliteit en de bekostiging van het onderwijs regelt, laat onder omstandigheden wel toe dat onderwijs op een andere locatie dan de school wordt gegeven. Al onder de Lager Onderwijswet 1920 werd gesproken van onderwijs op andere locaties, zoals in ‘armeninrichtingen’. Voor speciale categorieën kinderen, zoals (jonge) schipperskinderen, bestaan reeds lang mogelijkheden voor onderwijs op afstand (aan boord). Voor bepaalde doelgroepen (oudere leerlingen) zijn mogelijkheden om trajecten te volgen die liggen op de grens van arbeid en onderwijs, zoals genoemd in artikel 3a lid 1 Lpw 1969, waar gesproken wordt van “arbeid van lichte aard, te verrichten naast en *in samenhang met het onderwijs*.” Strikt genomen zou, wanneer sprake is van zorg of werk/arbeid, er geen sprake meer zijn van onderwijs, dus ook geen ‘onderwijs op een andere locatie’, maar die grens is nogmaals soms moeilijk te trekken op het moment dat zorg en werk/dagbesteding en onderwijs (via speciaal daarvoor ontworpen trajecten) met elkaar in verband worden gebracht, en leerlingen feitelijk via leerwerk en/of zorgtrajecten een gedeelte van het onderwijsprogramma kunnen substitueren. Soms liggen locaties meer tegen het onderwijs aan, en zijn nauw gelieerd aan de onderwijsregelgeving (zoals de OPDC’s). Vaak liggen individuele ontwikkelingsplannen ten grondslag aan het onderwijs (maatwerk) dat op een andere locatie plaatsvindt (zie hierna).

In al deze verscheidenheid van onderwijs op een andere locatie is een belangrijke vraag *waarom* het kind op een andere locatie onderwijs volgt; omdat de ouders dit wensen, omdat het kind dit nodig heeft (volgens de school of bijvoorbeeld een samenwerkingsverband) of omdat de school dit als onderdeel van het curriculum heeft opgenomen?

¹²⁶ In deze zaak werd het bezwaar van de ouders vanuit humanistische visie gemotiveerd vanuit de behoeften van het kind, maar het Hof stelde dat de “opgegeven bezwaren [...]veeleer betrekking [hebben] op de manier waarop op reguliere scholen het geven van onderwijs is georganiseerd en/of betreft de wijze waarop de richting in de praktijk tot uiting komt”. Gerechtshof Arnhem Leeuwarden 6 februari 2015 ECLI:NL:GHARL:2015:1284.

Zodra een kind staat ingeschreven, en toegelaten tot een school, is te zien dat de wetgeving langs verschillende manieren het mogelijk maakt dat het onderwijs niet op de school maar wel *via* de school en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, op een andere locatie (thuis of in een 'tussenvoorziening) kan worden gegeven. Bevoegde gezagen hebben (binnen bandbreedten) vrijheid om het onderwijs te organiseren op andere plaatsen dan de school, voor bepaalde doelgroepeleringen met gedragsproblemen (zie bijvoorbeeld de eerder genoemde en thans in de wet geregelde OPDC's). In de praktijk blijkt daarnaast dat een individueel maatwerktraject wordt uitgevoerd via artikel 11 onder g Leerplichtwet 1969, door middel van een 'contract' of individueel handelingsplan. Deze leerlingen staan ingeschreven op een school, maar volgen op afstand (vaak thuis) onderwijs met begeleiding vanuit de school. De precieze invulling lijkt casuïstisch en is voorshands moeilijk grijpbaar.¹²⁷

Onderwijs aan leerlingen die vrijstelling krijgen onder artikel 11 onder g Leerplichtwet 1969 hebben een zeker verwantschap met typen van onderwijs zoals onderwijs aan zieke kinderen of kinderen die in een ziekenhuis verblijven, of uitzonderingsregelingen voor de deelnameplicht voor leerlingen onder de Wec. Ook aan (jonge) schipperskinderen kan 'op maat' en op afstand onderwijs worden gegeven, waarbij ouders instructies krijgen en begeleiding via mentoren.

De leerwerktrajecten in het vmbo zijn weer een andere categorie; 'werkend leren' betekent dat een gedeelte van het programma verloopt op een andere locatie, maar wel onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. De leerbedrijven staan weer onder apart toezicht. In het algemeen lijkt te gelden: hoe ouder de leerling, hoe meer onderwijs op een andere locatie mogelijk lijkt te zijn. Zie bijvoorbeeld artikel 15 Lpw 1969 die vrijstelling van de kwalificatieplichtige jongere mogelijk maakt wanneer op 'andere wijze voldoende onderwijs' wordt genoten (in casu bij defensie of een bedrijf).

Tot slot kan vastgesteld worden dat onderwijs op een andere, buitenlandse locatie kan plaatsvinden via een beroep op vrijstelling op grond van artikel 5 onder c Lpw 1969, of door uitschrijving uit het basisregister van de gemeente. De jurisprudentie wijst tot nu toe afstandsonderwijs af als mogelijkheid voor 'virtueel schoolbezoek'; schoolbezoek betekent ook fysieke aanwezigheid in de school van inschrijving.

Conclusie: geregeld schoolbezoek uitgangspunt, maar afwijkingen voor 'maatwerk' voor bepaalde doelgroepen geregeld

Geconcludeerd kan worden dat de diverse onderwijswetten en uitvoeringsregelgeving al behoorlijk wat mogelijkheden voor onderwijs op een andere locatie mogelijk maken, voor bepaalde 'doelgroepen'. Wanneer het gaat om het faciliteren van maatwerk kan opgemerkt worden dat uit de sectorwetten soms afgeleid kan worden dat er individuele begeleiding moet zijn afgestemd op behoeften leerling (zie artikel 8 lid 4 Wpo en 11 lid 1 Wec). De sectorwetten laten dus opening voor afwijking van de deelnameplicht, zoals geregeld artikel 41 lid 1 Wpo, artikel 19 Inrichtingsbesluit WVO en 46 lid 1 Wec. De bepalingen kennen ook de voorziening dat het bevoegd gezag op verzoek van de ouders een leerling kan vrijstellen van het deelnemen aan bepaalde onderwijsactiviteiten "met uitzondering van de centrale eindtoets of de andere eindtoetsen [...]. De vrijstelling kan slechts worden verleend op door het bevoegd gezag vastgestelde gronden. Het bevoegd gezag bepaalt bij de vrijstelling welke onderwijsactiviteiten voor de leerling in de plaats komen van die waarvan vrijstelling is verleend."

¹²⁷ Zie nader voor een omschrijving en inhoud van de contracten het rapport van F. Hoogeboom, E. Roelofs en K. Slump, Van Miep ziek naar Miep uniek, Coöperatie ouderkracht voor het kind 2015, p. 20-24. De contracten dateren mogelijk ook uit een periode voor de inwerkingtreding van passend onderwijs.

Onderwijs moet dus in principe ingeruild worden voor ander onderwijs, maar er is een zekere vrije bevoegdheid om naar eigen inzicht te handelen. De minister heeft daar enige kaders bij gesteld door aan te geven wat als onderwijstijd kan meetellen (namelijk wanneer het geschiedt onder de verantwoordelijkheid van bevoegd leraren, dat het 'zinvol' moet zijn etc.).

Model voor onderwijs op een andere locatie: individueel plan of overeenkomst

Een algemene observatie is dat het instrument van de (soms in tripartite afgesloten) overeenkomst, contract of een andere vorm van individueel plan (zoals een OPP; een ontwikkelingsperspectief zoals gebruikt bij passend onderwijs en OPDC) het algemeen gebruikte juridisch instrument is om maatwerk te organiseren voor onderwijs dat tijdelijk op een andere locatie (zoals OPDC of ziekenhuis) of thuis plaatsvindt. Zie in dit verband artikel 40a Wpo: Voor een leerling die extra ondersteuning behoeft, stelt het bevoegd gezag nadat op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de ouders een ontwikkelingsperspectief vast.¹²⁸ Voor sommige individuele maatwerktrajecten zoals het ontwikkelingsperspectief zijn inmiddels formats vastgesteld.¹²⁹

Vragen in de praktijk over toepassing

Hoewel de huidige wetgeving dus voor diverse doelgroepen en contexten het mogelijk maakt om onderwijs op een andere locatie te organiseren, waarbij de zorgplicht van bevoegd gezag voor ingeschreven leerlingen voorop staat, zijn in de huidige praktijk toch vragen omtrent de mogelijkheden en randvoorwaarden voor specifieke situaties waarin onderwijs op een andere locatie. Het volgende hoofdstuk gaat in op de signalen die, na een uitgezette vraag, naar boven zijn gekomen.

In hoofdstuk 4 gaan we daarna in op de vraag welke componenten van belang zijn bij het bieden van kaders van onderwijs op een andere locatie, en hoe deze componenten –afhankelijk van de doelgroep en type van onderwijs- nader gestalte kunnen krijgen.

¹²⁸ Zie ook artikel 26 Wvo.

¹²⁹ <http://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2014/04/Ontwikkelingsperspectief-in-het-basisonderwijs.pdf>.

3 Wensen voor Onderwijs op een andere locatie

3.1 Inleiding

Naast een verkenning van de mogelijkheden die bestaande wet- en regelgeving biedt voor het aanbieden van onderwijs op een andere locatie, zijn wij op verzoek van het ministerie nagegaan welke wensen er op dit vlak leven in de samenleving.

Hiertoe is een publieksconsultatie georganiseerd bestaande uit: interviews met belangenorganisaties en stakeholders, focusgroepen rondom "vrijstellingssituaties" en een online enquête onder ouders, leerlingen en professionals (in onderwijs, zorg, jeugdhulpverlening etc.). In de publieksconsultatie is ingegaan op ervaringen, knelpunten en (suggesties voor) oplossingsrichtingen.

Om de dataverzameling te stroomlijnen hebben we vijf situaties onderscheiden waarin kinderen die niet (volledig) naar school naar of geen onderwijs op school volgen zich kunnen bevinden. Aan de van die vijf situaties beschrijven wij in dit hoofdstuk de knelpunten en oplossingsrichtingen. De vijf situaties die wij onderscheiden zijn:

1. Kinderen die geen (volledig) onderwijs volgen op medisch, sociaal, intellectueel of emotionele gronden;
2. Kinderen die niet naar school gaan op grond van richtingbezwaar;
3. Kinderen die onderwijs in het buitenland volgen;
4. Kinderen die onderwijs volgen met een bepaald specialisme (zoals LOOT, cultuur, muziek);
5. Kinderen zonder vaste locatie (met reizende ouders).

Waar mogelijk maken we onderscheid naar knelpunten en oplossingen op het terrein van kwaliteit, toezicht en bekostiging. Gedurende het onderzoek bleken zich een aantal knelpunten onafhankelijk van de situatie voor te doen. Omdat deze knelpunten voor alle doelgroepen herkenbaar zijn, beginnen we het hoofdstuk hier mee.

Het is belangrijk om bij dit hoofdstuk in acht te nemen dat alle wensen zoals hieronder beschreven genoemd zijn door de betrokkenen. Wij benadrukken dat er over de hier geschetste oplossingsrichtingen zeker geen consensus hoeft te bestaan tussen de partijen in het veld. De weergave van de oplossingsrichtingen betreft een breed scala aan mogelijkheden waar ten minste een deel van het veld zich in kan vinden. Waar wij van mening zijn dat op basis van de gesprekken en enquêtes dit breed wordt gedragen, maken wij daar melding van. De publieksconsultatie is ook niet bedoeld om een representatief beeld op te leveren, maar om breed knelpunten en wensen in de samenleving te inventariseren. In hoeverre het realiseren van de wensen haalbaar is in termen van wetgeving en financiën is hierbij niet (volledig) in ogenschouw genomen, dit komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

3.2 Situatie-overstijgende algemene knelpunten en oplossingsrichtingen

3.2.1 Inleidend

In de praktijk kunnen zich uiteenlopende situaties voordoen die ertoe leiden dat kinderen voor langere of kortere tijd onderwijs krijgen op een andere locatie dan de school. Elke situatie heeft daarbij zo zijn eigen karakteristieken, al dan niet gepaard gaande met specifieke knelpunten. In de volgende paragrafen doen wij zoveel mogelijk recht aan het specifieke karakter van de genoemde

situaties. Tegelijkertijd zijn er meer algemene (situatie overstijgende) zaken die in meer of mindere mate in elke situatie van onderwijs op een andere locatie (OOAL) een rol blijken te spelen. Die bespreken wij onderstaand.

3.2.2 *Knelpunten*

Leerplicht=schoolgang

Leerplicht in Nederland staat gelijk aan inschrijvingsplicht op een school. De analyse van wet- en regelgeving in hoofdstuk 2 laat zien welke consequenties dit heeft voor de organisatie van de leerplicht en het onderwijsaanbod in Nederland. Uit de interviews en enquêtes komt naar voren dat het verplichte, geregeld schoolbezoek in veel gevallen geen recht doet aan het maatwerk dat in bepaalde situaties wenselijk is.

Onvolledige informatie

Een belangrijke onderliggende oorzaak voor het ontstaan van knelpunten en onvrede over maatwerk is het gevolg van onvolledige kennis en informatie over maatwerk OOAL (bij alle betrokkenen). Zowel ouders als betrokkenen geven aan dat dit niet zelden leidt tot misverstanden en willekeur bij het uitvoeren van de Leerplichtwet.

Kennis doelgroepen

Ouders hebben de indruk dat de betrokken professionals (op school, binnen het samenwerkingsverband) te weinig kennis en expertise hebben over verschillende doelgroepen. Dit maakt volgens hen de mogelijkheden om maatwerk te bieden sterk wisselend.

In het verlengde van dit knelpunt dragen ouders en een aantal professionals aan dat de zorgtaken niet altijd goed belegd zijn op school. Aan de ene kant wordt volgens hen het belang ervan onvoldoende onderkend met als gevolg dat er te weinig tijd en aandacht aan wordt besteed. Vaak zijn daarnaast de werkzaamheden van een zorgcoördinator als taak belegd bij een leraar waarvan men twijfelt aan zijn expertise op dit terrein.

Onvoldoende betrokkenheid ouders

Veel ouders voelen zich machteloos en buitengesloten en niet als volwaardig partner betrokken bij de besluitvorming rond (het toekennen van) maatwerktrajecten van hun kind.

Leerplichtambtenaar handhaaft leerplicht i.p.v. dat hij/zij meedenkt over maatwerk

Een aantal ouders geeft aan dat de leerplichtambtenaar vaak voorbij gaat aan de mogelijkheid om maatwerk toe te staan en de motivatie om mee te denken over maatwerk. Hoewel de leerplichtambtenaar officieel geen doorzettingsmacht heeft binnen de school, is er behoefte aan kennis van de leerplichtwet om daarmee, binnen de kaders van de wet, tot een maatwerkoplossing te komen.

3.2.3 *Situatieoverstijgende oplossingen/ aanbevelingen*

Verander schoolplicht in leerrecht; maak onderwijs mogelijk op andere locaties dan de school

Een onderwijsontwikkelingsplan (plan van aanpak), leerlingvolgsysteem (voor ontwikkeling) en toezichtkader zijn leidend in het goedkeuren van maatwerkonderwijs. Aan het begin van het jaar wordt een onderwijsplan (parallel met het ontwikkelingsperspectief in het passend onderwijs) gemaakt per individueel kind. De ouders (en de leerling) stellen in overleg met de school (en

eventueel zorginstelling, sportvereniging etc.) een plan op. Het plan wordt goedgekeurd door de leerplichtambtenaar. Het doel is, zoveel mogelijk, te voldoen aan de kerndoelen van het onderwijs.

Wanneer verschillende vormen van onderwijs zijn toegestaan, kan er ook makkelijker verbinding gemaakt worden binnen doelgroepen. Hoogbegaafde kinderen bijvoorbeeld kunnen dan door middel van webchair andere hoogbegaafde kinderen ontmoeten en samen leren.

Competenties en expertise doelgroepen

Investeer in competenties van leraren, IB'ers, RT et cetera om problemen vroegtijdig te signaleren en escalatie te voorkomen bij kinderen met gedragsproblemen of psychische problemen, hoogbegaafdheid etc.

Maak het mogelijk dat de expertise van de onderwijsconsulent op het gebied van maatwerk door ouders, scholen en leerplichtambtenaren vroegtijdig kan worden benut, nog voor een indicering of voordat het kind komt thuis te zitten.

Vergroot communicatieve vaardigheden van onderwijzend personeel al tijdens de lerarenopleiding. Momenteel is er te weinig aandacht voor het voeren van bijvoorbeeld slechtnieuwsgesprekken wat de communicatie tussen school en ouders belemmert.

Kennis delen en escalatie voorkomen

Ouders geven aan niet te weten waar zij terecht kunnen met hun vragen over maatwerk in het onderwijs van hun kind(eren). Ook is er een sterke behoefte aan een meldpunt voor misstanden in het onderwijs. Als schoolbesturen zich niet aan de regels houden, kunnen ouders volgens eigen zeggen nu nergens terecht. Daarnaast hebben ouders behoefte aan een luisterend oor en begrip voor hun situatie. Het Steunpunt Passend Onderwijs heeft, onder meer, het bieden van dit soort hulp en ondersteuning als taak. Er dient dus meer bekendheid gegenereerd te worden voor het expertisecentrum bij de doelgroep.

Naast het bieden van individuele ondersteuning door het expertisecentrum, kan er gedacht worden aan het (vaker) delen van good practices, zodat men van elkaars ervaring kan leren. Ook zouden leerplichtambtenaren zich kunnen verenigen in een regionaal bureau, zodat kwaliteit, continuïteit en uniformiteit worden vergroot en gewaarborgd.

Toezicht

Het toezicht en de controle op de uitvoering van maatwerkonderwijs, kan belegd worden bij de Inspectie, de leerplichtambtenaar of bij een nieuwe partij. Om landelijk gelijk te handelen bij afwijkende situaties kan er bijvoorbeeld een Vliegende Brigade Onderwijsinspectie ingericht worden of kan de leerplichtambtenaar als leerrechtregisseur werken. Het is hierbij in ieder geval van belang dat iemand van overheidswege toebedeelde doorzettingsmacht krijgt naar wie een casus kan worden 'opgeschaald' indien het vormgeven naar maatwerk alsnog tot een impasse leidt. De leerrechtregisseur moet een onafhankelijke ervaringsdeskundige in het onderwijsveld zijn. Hij dient de casus met frisse blik te bekijken en de ketenregie op zich te nemen. Vervolgens moet hij gedreven zijn, partijen kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheden en, indien nodig, bindende beslissingen kunnen nemen over het benodigde maatwerk.

Een andere vorm van toezicht kan worden vormgegeven door intervisie tussen scholen en te voorzien in intercollegiale toetsing van docenten die bijvoorbeeld afstandsonderwijs bieden of begeleiden binnen de maatwerktrajecten. Op deze manier wordt het toezicht meer ingericht als leermoment voor school en docent.

3.3 Kinderen die geen (volledig) onderwijs volgen op medische, sociale, intellectuele of emotionele gronden

3.3.1 Inleidend

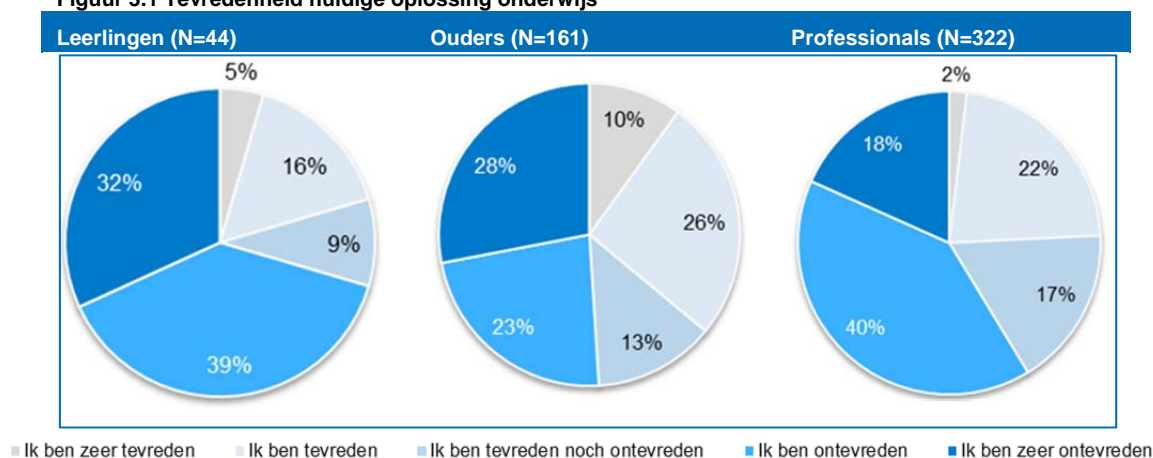
Er is een verscheidenheid aan redenen waarom kinderen niet (meer) deelnemen aan het onderwijs en vaak ongewild thuis zitten. In beginsel hebben deze kinderen bepaalde (onderwijs)behoefte op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied waarin de school niet voorziet of niet kan voorzien. Als er door de betrokken partijen geen geschikt alternatief wordt gevonden, komt het kind in veel gevallen thuis te zitten waarbij ook niet op structurele wijze in het onderwijs wordt voorzien.

In veel gevallen is er sprake van een geëscaleerde relatie tussen de betrokkenen (de ouders en de school, leerplichtambtenaar, zorginstelling, etc.). De ouders (en leerling zelf) voelen zich niet als serieuze partner betrokken bij het besluitvormingsproces en vinden dat de school haar verantwoordelijkheid niet neemt. Vanuit de school wordt gesteld dat ouders (te) ingewikkelde eisen stellen aan de school en niet akkoord gaan met het traject dat de school kan bieden. Al met al situaties waarin zowel de school als de ouders/leerlingen ontevreden zijn en waar vaak geen structurele oplossing in het verschiet ligt.

3.3.2 Tevredenheid huidige onderwijsoplossing

Deze bevinding wordt ondersteund door de resultaten uit de enquête. De respondenten met ervaring met kinderen die geen (volledig) onderwijs volgen, is gevraagd in hoeverre ze tevreden zijn met de oplossingen die hen momenteel geboden worden. In de volgende figuur is per doelgroep hun oordeel weergegeven.

Figuur 3.1 Tevredenheid huidige oplossing onderwijs



Ongeacht de doelgroep, leerlingen, ouders of professionals, is de meerderheid niet tevreden. Van de leerlingen geeft een derde zelfs aan zeer ontevreden te zijn.

3.3.3 Gesignaleerde knelpunten in de praktijk

De belangrijkste algemene knelpunten zijn:

- Flexibiliteit in onderwijs gedeeltelijk thuis en op school vaak moeilijk;
- Mogelijkheden voor maatwerk in groepsverband beperkt;
- Na behandeling moeizame terugkeer/herinschrijving school.

Per knelpunt beschrijven we de context waarin deze zich voor doen.

Flexibiliteit schoolgang

Van de groep leerlingen die momenteel ongewenst thuiszitten is een deel volgens de ouders en professionals in staat onderwijs op school te volgen, alleen niet voltijd en/of niet altijd op gezette tijden. In het speciaal onderwijs is het mogelijk dat een leerling minder onderwijstijd krijgt, op het regulier onderwijs niet.

Maatwerk in onderwijs op een andere locatie in groepsverband

Volgens een aantal professionals in het onderwijs is er in de huidige wetgeving, op individueel niveau en als een traject gericht is op re-integratie in het onderwijs veel mogelijk wat betreft maatwerk (vooral onder artikel 11 onder g). Zodra er echter sprake is van groepsverband en een behoefte aan maatwerk in het onderwijs, zijn er belemmeringen. Het aanbieden van onderwijs op een zorgboerderij bijvoorbeeld is volgens de experts niet mogelijk omdat een zorgboerderij geen brinnummer heeft. Op dit moment kan er alleen (bekostigd) onderwijs geboden worden aan de hand van een individueel arrangement dat is overeengekomen tussen de school en de leerling, ook al zouden meerdere kinderen gebruik kunnen/willen maken van de faciliteiten.

Door de ontwikkelingen in het passend onderwijs vreest een aantal professionals dat dit knelpunt in de toekomst groter zal worden. Hoe minder faciliteiten er voor speciaal onderwijs zijn, des te groter de afstand de kinderen die hier behoefte aan hebben, moeten afleggen. De behoefte aan maatwerk in het onderwijs op een andere locatie dan de school zal daarmee volgens hen toenemen.

Herinschrijving school na behandeling in een instelling

Als een zorgbehandeling is afgerond kost het volgens ouders en professionals veel moeite de leerling terug te laten stromen naar het onderwijs. Doorgaans is de leerling behandeld in een bepaalde instelling, ingeschreven in de daaraan verbonden (v)so-school en dus uitgeschreven bij de school van herkomst. Het is dan niet vanzelfsprekend dat de leerling zich na afloop van de behandeling weer op zijn of haar oude school kan inschrijven.

Hier op aansluitend is er volgens zorgprofessionals, als een leerling 'uitbehandeld is, vaak behoefte aan een wenperiode op school. Uitbehandeld wil niet zeggen dat diegene direct terug kan keren op school.

Een ervaring van een leerling:

"Het thuis les krijgen via de IVIO is wel iets dat goed werkt maar ik mis het contact met leeftijdgenoten. Mijn ouders hebben er alles aan gedaan om de combinatie IVIO en gewone school te maken maar als een school niet wil meewerken dan heb je niks te willen. Daar ben ik boos over. Ook vind ik het stom dat er nu een hele dure school (VSO) voor mij wordt betaald terwijl ik alleen IVIO onderwijs krijg en dat veel goedkoper is".

3.3.4 Kwaliteit

- Onvoldoende aansluiting tussen onderwijs en zorgtrajecten.

Zonder een combinatie van beide budgetten (zie onder) kan volgens beide partijen, ouders en professionals, niet worden voorzien in de benodigde zorgbehandeling en een passend onderwijsaanbod. Ouders ervaren dat onderwijs voorliggend is aan zorg. In de praktijk geven ouders de prioriteit aan de zorgbehandeling en wordt er waar mogelijk onderwijs ingekocht of door de ouder zelf verzorgd. Als er voor zorg 'gekozen' wordt is er geen mogelijkheid meer uit te stromen in het onderwijs, terwijl een grote groep kinderen wel kan leren.

Ervaringen van ouders:

“Het is van de zotte dat een bekostigde school geld van de overheid ontvangt terwijl de ouders zo moeten werken om geld bij elkaar zien te krijgen voor een school die wel past”.

“Er is behoefte aan vrijheid van besteding van budget om de expertise in te schakelen die nodig is”.

Omdat het onderwijs- en zorgbudget niet gecombineerd wordt, vindt er ook geen structureel overleg en afstemming plaats tussen de zorgaanbieder en de onderwijsaanbieder; er is geen sprake van een multidisciplinaire aanpak. Met als gevolg dat er veelal op een van beide terreinen ingeboet wordt op kwaliteit en ontwikkeling van het kind. Daarnaast bestaat er een discrepantie tussen de behandelduur en het volgen van onderwijs. De behandelduur is vaak onbekend waardoor het maken van een

onderwijsplanning bemoeilijkt wordt.

3.3.5 Bekostiging

- Onderwijs- en zorgbudget moeilijk te combineren;
- Wie bepaalt wat de beste behandeling of onderwijsprogramma is voor een kind.

Combineren onderwijs en zorg

Zowel ouders als professionals noemen de onmogelijkheid om onderwijs- en zorgbudget te combineren als belangrijkste knelpunt. Door de huidige wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde onderwijsbeleid kan de bekostiging voor een kind niet worden verdeeld over meerdere onderwijsvormen (of locaties) en gescheiden financieringsstromen bij onderwijs/zorgcombinaties botsen met elkaar. Volgens professionals in het onderwijs wordt samenwerking met de zorg ook bemoeilijkt, door de budgettering binnen de zorg.

3.3.6 Toezicht/ verantwoordelijkheid

- Verschil in interpretatie en invulling geven aan passend onderwijs;
- Onduidelijkheid over verantwoording en doorzettingsmacht.

Interpretatie passend onderwijs

Volgens ouders en een aantal onderwijsprofessionals verschilt de wijze waarop schoolbesturen invulling geven aan het passend onderwijs. Niet alle schoolbesturen nemen volgens hen de verantwoordelijkheid om alle leerlingen passend onderwijs te bieden. De wijze van toezicht door de Inspectie van het Onderwijs, vanwege haar focus op opbrengsten en slagingspercentages, zou hierbij een grote rol spelen. Dit knelpunt speelt volgens ouders een rol in zowel het reguliere als het speciaal onderwijs.

Een ervaring van een ouder:

“Mijn kind krijgt onderwijs op maat in een kleine klas met 2 vaste juffen. Daarnaast nog veel 1 op 1 begeleiding voor de omgang met andere kinderen ... er is een korte lijn tussen ouders en alle betrokken medewerkers op school. HET voorbeeld van passend onderwijs!”.

Betrokkenheid en doorzettingsmacht partijen

Zowel ouders als professionals worstelen met het proces rondom de besluitvorming bij een afwijkende onderwijssituatie. Welke partij (ouders, zorgcoördinator/school, zorginstelling, leerplichtambtenaar, Inspectie) op welk moment moet worden betrokken als er sprake is van een afwijkende situatie in het onderwijs ligt niet vast. De meningen verschillen of en zo ja wanneer de leerplichtambtenaar bijvoorbeeld ingeschakeld dient te worden. Volgens een expert is het traject dat de leerlingen doorlopen afhankelijk van het startpunt; wanneer direct de leerplichtambtenaar wordt betrokken, ziet de oplossing er heel anders uit zien dan wanneer er eerst alleen overleg is

met de school of samenwerkingsverband. Naast een andere uitkomst, dient er overeenstemming te zijn over welke partijen betrokken moeten worden om een goed (volgens bepaalde maatstaven) traject vorm te kunnen geven.

Zodra er meerdere partijen betrokken zijn bij de besluitvorming rond de onderwijsmogelijkheden van een kind of bij het vormgeven van een maatwerktraject, is er zo zeggen ouders en professionals, onduidelijkheid wie uiteindelijk het mandaat heeft voor een bepaalde oplossing te kiezen. Zowel de vraag wie de doorzettingsmacht heeft alsook welke argumenten mee zouden moeten wegen bij een besluit, leveren spanningen op. Volgens ouders hebben de school en de zorgcoördinator (te)veel macht, heeft de leerplichtambtenaar binnen de school helemaal geen macht en komt de Inspectie van het Onderwijs pas in actie als de school als geheel zwakke onderwijskwaliteit levert.

Zeker wanneer sprake is van problemen op meerdere leefgebieden (gezondheid, financiën, huisvesting etc.) speelt dit knelpunt.

3.3.7 *Oplossingsrichtingen*

Op basis van de knelpunten beschreven in de vorige paragraaf, zijn de volgende mogelijke oplossingen aangedragen door ouders, professionals en leerlingen.

Competentie leraren

Versterk leraren in hun competentie om adaptief les te geven. Daar waar de zwakste leerling in de klas baat bij heeft, is over het algemeen goed voor alle leerlingen.

Experimenteeruimte

Op het moment dat er een oplossing gevonden is voor een bepaalde situatie dient zich een nieuw probleem aan. In plaats van voor ieder probleem een gerichte oplossing te zoeken is het efficiënter om scholen, samenwerkingsverbanden en zorginstellingen ruimte te bieden om te experimenteren. Juist omdat men bij moeizame trajecten vaak sprake is van emotionele betrokkenheid zou het mogelijk moeten zijn om buiten de gebaande paden in overeenstemming met alle betrokkenen een oplossing te vinden. In de begroting zou ook een deel van de gelden als post onvoorzien opgenomen moeten kunnen worden.

Ontheffing voor maatwerk

Om een duidelijk kantelpunt of moment in de besluitvorming te creëren als start van een maatwerktraject zou het invoeren van een ontheffing voor maatwerk een oplossing kunnen bieden. Niet alleen kunnen vanaf dit moment andere eisen en voorwaarden aan de oplossing gesteld worden ook zou dit voor de bekostiging een voorwaarden kunnen zijn om bepaalde combinaties van budgetten mogelijk te maken.

Volg principe geld volgt leerling (ontschotting budgetten onderwijs en zorg)

Maak het mogelijk budgetten uit de zorg en het onderwijs te combineren. Belangrijk voor de professionals is dat het geld buiten het regulier onderwijs te besteden is. Het samenwerkingsverband zou kunnen zorgen dat de bekostiging van de ene instelling/school/onderwijsaanbieder naar de andere wordt geleid door middel van de zorgondersteuningsmiddelen. Een financiële buffer voor het organiseren van onderwijs, hulp en begeleiding zou beschikbaar gesteld kunnen worden door het integraal inzetten van persoons gerelateerd budget of in de vorm van een "bouwdepot" waar onderwijsgeld gedeclareerd kan worden.

Ontwikkelplan

Om de kwaliteit te borgen van trajecten in het onderwijs, eventueel gecombineerd met zorg is het bij de start van het traject noodzakelijk een ontwikkelplan op te stellen. Onderdeel van het ontwikkelplan kan een voorstel zijn voor het flexibel inrichten van de onderwijstijd in verschillende onderwijsvormen en/of onderwijslocaties.

Een ervaring van een ouder:

“Behoeftte aan maatwerk en flexibiliteit, de focus moet meer liggen op de ontwikkeling van het kind. Ouders willen graag dat hun kind niet alleen beoordeeld wordt op resultaten, maar liever op de mogelijkheden”.

Alternatieve uitstroomprofielen

Motiveer schoolbesturen om zich in te zetten voor kinderen met een andere ontwikkeling. Versoepel bijvoorbeeld de prestatienorm voor deze doelgroep, laat het uitstroomkader (deels) los of maak alternatieve uitstroomprofielen mogelijk bijvoorbeeld voor kinderen met een disharmonisch profiel. Het ontwikkelplan en het leerlingvolgsysteem kunnen de schooldirecteur gebruiken als verantwoording voor het traject dat met alle betrokken partijen is overeengekomen.

Tussenfase zorg en (regulier) onderwijs

Een kind dat is uitbehandeld moet momenteel direct op volle sterkte meedraaien in het onderwijs waardoor de kans op een terugval groot is. Een overgangperiode in en buiten de school kan bijdragen aan een betere en meer duurzame re-integratie. Voorbeelden hiervan zijn het Flexcollege of een ‘oefenveldje’ zoals Fier Friesland of in een time-out voorziening.

Duidelijke rolverdeling en doorzettingsmacht

Bij een maatwerktraject moet voor alle betrokkenen de rolverdeling, de verantwoordelijkheid en de doorzettingsmacht duidelijk zijn. Een onafhankelijke ervaringsdeskundige zoals de leerrechtregisseur, de leerplichtambtenaar (evt. Vliegend Brigade; zie beide paragraaf 3.2.3) of de onderwijsconsulent.

3.4 Kinderen die niet naar school gaan op grond van richtingbezwaar

3.4.1 Inleidend

Een beroep op deze vrijstellingsgrond is gebaseerd op het indienen van een kennisgeving voor de leerplichtige leeftijd van het kind. Dit is in de praktijk een relatief eenvoudige handeling. Een brief van de ouders aan het college van B&W volstaat, mits de vrijstelling wordt aangevraagd vóór het begin van de leerplichtige leeftijd. Tegelijkertijd zijn er signalen van (thuisonderwijzende) ouders die erop wijzen dat het niet altijd zo eenvoudig gaat. Dit lijkt per plaats/leerplichtambtenaar te verschillen. Onderstaand geven wij op basis van de gesprekken en enquêtes eerst een korte schets van het onderwijs thuis, gevolgd door een beschrijving van knelpunten. Op kwaliteit, toezicht en verantwoording en bekostiging wordt apart ingegaan.

Organisatie van onderwijs thuis

De meeste ouders geven hun kind zelf onderwijs thuis, soms met behulp van externe docenten of met ondersteuning van ouders die in een vergelijkbare situatie verkeren (bijvoorbeeld via een organisatie voor thuisonderwijzers of via zelforganisaties van ouders). Al dan niet met behulp van anderen hebben zij in veel gevallen zelf uitgezocht hoe zij onderwijs (willen) geven. Vanwege de hoge kosten van (Nederlands) lesmateriaal en docentenhandleidingen maken deze ouders vaak gebruik van lesmaterialen en handleidingen die op internet zijn te vinden. Maar ook inhoudelijke overwegingen kunnen hierin een rol spelen.

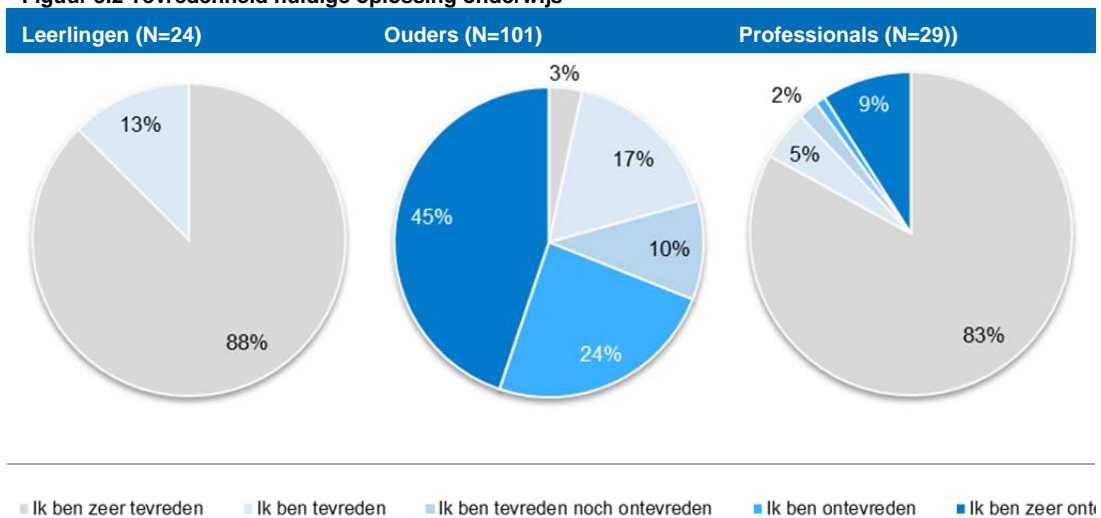
Voor alle thuisonderwijzers is internet een rijke bron van inspiratie en van lesmateriaal. Vooral websites met lesmateriaal uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten worden regelmatig gebruikt. De lessen in bepaalde vakken worden dan in het Engels gegeven. In andere gevallen speelt de Vereniging voor Thuisonderwijs een rol in het geven van lessen of adviezen. In sommige gevallen zijn er kringen van thuisonderwijzers waarin ouders elkaar adviseren of onderling lesmaterialen uitwisselen. Contacten hiervoor lopen vaak via social media. Deze zijn er zowel voor gezinnen met een christelijke geloofsovertuiging als voor islamitische gezinnen. In andere gevallen geven ouders ruitelijk toe dat zij graag professionele hulp hadden gekregen, bijvoorbeeld van een bevoegde leraar, in het organiseren van het thuisonderwijs.

Voor een deel van deze ouders speelt het richtingbezwaar sterker voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs dan het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. In dergelijke gevallen streven de ouders ernaar de overgang van het thuisonderwijs naar het vervolgonderwijs zo vlekkeloos mogelijk te laten verlopen. Het inhoudelijk niveau betreft dan in de praktijk vaak het Staatsexamen.

3.4.2 Tevredenheid huidige onderwijsoplossing

De respondenten, die aan de enquête hebben deelgenomen om hun ervaringen te delen wat betreft de vrijstelling van de leerplicht op grond van richtingsbezwaar, zijn gevraagd of ze tevreden zijn met de huidige oplossingen.

Figuur 3.2 Tevredenheid huidige oplossing onderwijs



Opvallend is dat de leerlingen en professionals veelal (zeer) tevreden zijn, terwijl de ouders ontevreden te zijn. Uit de toelichting die gegeven is in de enquête maken we op dat dit te maken heeft het jaarlijks opnieuw een beroep doen op een vrijstelling van de leerplichtwet. Als er eenmaal vrijstelling is, zijn ook ouders tevreden over de situatie, maar het feit dat dit ieder jaar weer moeite kost staat hen tegen.

3.4.3 Knelpunten

De knelpunten die zich in deze situatie voordoen hebben te maken met:

- Ontbreken overheidstoezicht;
- Negatieve beeldvorming;
- Verantwoording;

- Starre regelgeving;
- Niet levensbeschouwelijke gronden.

We gaan op elk van deze knelpunten nader in.

Ontbreken overheidstoezicht

Vanuit het perspectief van leerplichtambtenaren is het een knelpunt dat bij een vrijstelling van de inschrijvingsverplichting er geen overheidsbemoeienis meer is met de onderwijssituatie van het kind; het zou kunnen dat de jongere helemaal geen onderwijs krijgt. Immers, er is geen plicht voor de ouders om onderwijs te verzorgen.

Negatieve beeldvorming

Veel ouders (in ons onderzoek) die een beroep hebben gedaan op vrijstelling van de leerplicht op basis van richtingbezwaar ervaren (veel) wantrouwen bij overheidsinstanties (leerplichtambtenaar, jeugdzorg e.d.) en zijn of worden vaak geconfronteerd met vooroordelen over hun keuze. Er rust een taboe op onderwijs thuis, zo zeggen zij. De overheid zou deze vorm van onderwijs niet erkennen en onvoldoende informatie verstrekken over vrijstellingsmogelijkheden van de leerplichtwet. Dit verschilt volgens de ouders per leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar zou niet goed op de hoogte zijn van de grenzen van zijn bevoegdheden en elke gemeente zou verschillend omgaan met het accepteren van een vrijstelling.

Ook baart het plan om sub b uit artikel 5 (mogelijk) te schrappen veel zorgen. Het besluitvormingsproces rondom vrijstellingen wordt hierdoor extra problematisch en brengt gezinnen in onzekerheid. Ouders willen vooral graag zien dat onderwijs thuis erkend wordt door de overheid en in de wet een solide basis krijgt zoals voor 1969 het geval was.

Een ervaring van een ouder:

“Het grote knelpunt is het wantrouwen van de overheid en de bijbehorende juridische druk. Dit uit zich bijvoorbeeld in de leerplichtambtenaar die zich niet wil neerleggen bij de van rechtswege ontstane vrijstelling en op oneigenlijke gronden proces-verbaal opmaakt.”

Verantwoording afleggen

Er is geen formeel recht om het beroep op inhoudelijk grond te toetsen. Niettemin hebben ouders (soms) problemen met de wijze waarop zij verantwoording moeten afleggen over het beroep op de vrijstelling. In sommige gevallen zijn de ouders uitgenodigd om bij de leerplichtambtenaren op gesprek te komen. In andere gevallen kregen de ouders een lijst met scholen binnen een straal van 10 kilometer van de woonplaats toegestuurd met het verzoek om per richting aan te geven welk bezwaar zij daartegen hebben. In sommige gevallen hebben ouders de indruk dat van hen een “omgekeerde bewijslast” wordt geëist, terwijl de wet zo niet is. Niet zelden schakelen ouders de hulp in van een (ervarings)deskundige om deze belangrijke stap te begeleiden. Voor de meeste ouders is het een spannend proces. Ons zijn in het onderzoek geen gevallen bekend waarin het beroep op vrijstelling op basis van artikel 5 onder b is geweigerd.

Starre regelgeving

Sommige ouders wijzen op de starre regelgeving voor het beroep doen op vrijstelling op basis van artikel 5 onder b. De starheid betreft zowel het moment van aanvragen, als de jaarlijkse herhaling daarvan.

Op dit moment moet het beroep op vrijstelling worden gedaan vóór het begin van de leerplichtige leeftijd. Op een later moment is dit niet meer mogelijk, terwijl daar wel goede gronden voor kunnen zijn. Twee situaties illustreren dit probleem:

- Wanneer het kind reeds op een school ingeschreven heeft gestaan of staat kan momenteel alleen via een strafrechtelijke procedure alsnog een beslissing omtrent vrijstelling worden gevraagd. Dit kost geld en betekent voor betrokken ouder(s) en kind een psychische belasting;
- Omgekeerd: als een kind nu een vrijstelling heeft en naar school zou willen, of dit zou willen uitproberen, óf een ouder kan het (thuis) lesgeven niet aan (kan verschillende redenen hebben), dan is niet langer sprake van een vrijstelling.

Beide situaties creëren voor ouders een incentive om in geval van richtingbezwaar het zekere voor het onzekere te nemen en een beroep te doen op vrijstelling, terwijl zij daar in bepaalde situaties wellicht vooralsnog niet of niet langer voor zouden opteren. Ook houdt de regelgeving geen rekening met situaties van ziekte of scheiding, waardoor de uitgangssituatie waarin tot het beroep vrijstelling of schoolgaan werd besloten, is veranderd.

Niet-levensbeschouwelijke gronden

Op dit moment is het alleen mogelijk om een beroep op vrijstelling op grond van artikel 5 onder b te doen op basis van geloof of levensbeschouwelijke gronden. Niet-levensbeschouwelijke gronden vormen van rechtswege geen grond. Ouders met pedagogische of didactische bezwaren tegen schoolonderwijs kunnen derhalve voor hun kind(eren) geen beroep doen op vrijstelling. Wanneer deze ouders een beroep doen op artikel 5 onder b, is er feitelijk sprake van oneigenlijk gebruik. Dergelijke gevallen zijn wij in ons onderzoek niet tegengekomen.

3.4.4 Kwaliteit

Voor thuisonderwijzers is het lastig om een kwaliteitsoordeel te geven over het onderwijs dat zij zelf aan hun kinderen geven. Het is bijna een gewetensvraag. Dat neemt niet weg dat de ouders die wij hebben gesproken of waarvan wij een ingevulde enquête hebben ontvangen over het algemeen redelijk veel vertrouwen hebben in de kwaliteit van het onderwijs dat zij zelf geven. Daarvoor hebben zij onder andere de volgende argumenten:

- Ouders hebben vertrouwen in de lesmethoden die zij gebruiken (veelal via internet);
- Als ouder weten zij het beste wat de lesbehoefte en de ontwikkelingsmogelijkheden van hun kinderen zijn;
- Met hun thuisonderwijsaanbod sluiten zij aan op de individuele/ intrinsieke motivatie van hun kind;
- Sterk individuele begeleiding, en daardoor optimale ontwikkeling.

Critici willen wel eens opmerken dat onderwijs thuis kinderen, vanwege het ontbreken van interactie met andere kinderen, zou remmen in hun psychosociale ontwikkeling. De ouders (thuisonderwijzers) in ons onderzoek zijn zich dit bewust. Daarom zijn georganiseerde groepsactiviteiten in veel gevallen onderdeel van het onderwijs thuis. Dat kunnen activiteiten zijn met kinderen uit andere gezinnen die onderwijs thuis krijgen, sociale activiteiten via buurt- en sportverenigingen, of een weekendschool.

3.4.5 Toezicht/ verantwoordelijkheid

Er is geen formeel toezicht op onderwijs thuis. De meeste ouders hebben daar ook geen behoefte aan, hoewel zij daar niet in alle gevallen principieel op tegen zijn. Bij de oplossingsrichtingen komen wij hier op terug. Aangezien zij het onderwijs van hun kinderen zelf bekostigen hebben veel ouders geen behoefte aan externe toezichthouders of bemoeienis van anderen.

3.4.6 *Bekostiging*

Een aantal ouders geeft aan dat de kosten voor onderwijs thuis hoog zijn, en dat zij graag een financiële tegemoetkoming van de overheid zouden ontvangen, bijvoorbeeld in de vorm van belastingaftrek. Zij vinden het oneerlijk dat onderwijs voor schoolgaande kinderen wel bekostigd wordt. Andere ouders in deze situatie wijzen een financiële tegemoetkoming voor hun onderwijs thuis af op principiële gronden, soms ook in combinatie met het overheidstoezicht dat als voorwaarde hieraan verbonden zou kunnen worden. Ook wordt de zelfbekostiging van het onderwijs thuis soms genoemd als een vorm van zelfselectie, waarin idealisme leidend is en ouders bereid zijn om de procedures en de financiële lasten als consequenties te accepteren.

3.4.7 *Oplossingsrichtingen*

Aangezien leerplichtambtenaren en onderwijsinspecteurs geen zicht hebben op de onderwijssituatie thuis zijn de hier genoemde oplossingsrichtingen overwegend afkomstig uit de kring van (christelijke en islamitische) thuisonderwijzers en de Nederlandse Vereniging van thuisonderwijs (NVvTO). In de gesprekken met ouders en belangenorganisaties zijn diverse oplossingsrichtingen aangedragen die wij hier kort bespreken. Naast deze specifieke suggesties, zijn er ook meer generieke aandachtspunten die in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk worden besproken, bijvoorbeeld waar het gaat om betere en toegankelijke informatievoorziening omtrent vrijstellingsmogelijkheden.

Zelforganisaties in het veld

Als gevolg van de discussie die er recentelijk wordt gevoerd over vrijstellingen van de leerplicht artikel 5 onder b en het onderwijs thuis, zijn er verschillende initiatieven in het veld waarin thuisonderwijzers zichzelf aan het organiseren zijn. Een voorbeeld hiervan is de Vereniging Christenen voor Onderwijsvrijheid. Deze initiatieven betreffen zowel het begeleiden van het beroep op vrijstelling als de organisatie en inrichting van het onderwijsproces. De Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs (NVvTO) is vaak adviserend of uitvoerend betrokken.

Ontkoppeling van leerplicht en schoolplicht

Het spreekt voor zich dat vanuit het perspectief van de ouders vrijstelling van de leerplicht op basis van richtingbezwaar gelijk zou moeten staan aan volledige acceptatie door de overheid van hun keuze en het onderwijs thuis dat daar volgens hen bij hoort. De automatische koppeling die er nu in de wet bestaat tussen leerplicht en schoolplicht zou daarvoor volgens hen losgelaten moeten worden. Onderwijs thuis zou dan als een volwaardige onderwijsvorm gezien moeten worden, die ook als zodanig wettelijk wordt erkend.

Borging recht op onderwijs

Om het recht op onderwijs voor het kind te borgen in geval van vrijstelling volgens artikel 5 onder b, zou volgens de ouders het onderwijs thuis bij wet geregeld moeten worden. In woorden van de NVvTO houdt dat in dat “ *het unieke en waardevolle aan thuisonderwijs, als niet zijnde schoolonderwijs of afstandsonderwijs, maar als volwaardige onderwijsvorm in de wet wordt erkend, op basis van de overwegingen van ouders, op levensbeschouwelijke, pedagogische of andere grond.*” Wij merken op dat hier tevens wordt gepleit voor het verbreden van de vrijstellingsgrond van artikel 5 onder b naar pedagogische gronden of andere gronden. Dit zou, volgens de NVvTO, in lijn zijn met het Europees verdrag van de rechten van de Mens.

Flexibele overgangen tussen onderwijs thuis en schoolonderwijs mogelijk maken

De starre regelgeving maakt het voor ouders zeer moeilijk om te switchen tussen een situatie van vrijstelling en een schoolsituatie, terwijl hier in de praktijk goede redenen voor kunnen zijn. Een meer ‘open’ relatie tussen onderwijs thuis en het schoolonderwijs kan de borging van onderwijs

voor het kind ten goede komen. In dezelfde sfeer zouden (sommige) ouders het verwelkomen als hun kind in deeltijd naar school zou kunnen gaan, bijvoorbeeld om daar bepaalde vakken te kunnen volgen. Aan het andere deel van de (school)tijd zouden zij dan met onderwijs thuis hun eigen invulling geven, passend bij hun richtingkeuze.

Kwaliteit van onderwijs

Om de kwaliteit van het onderwijs te borgen zijn door de ouders/thuisonderwijzers verschillende suggesties gedaan. Deze hebben betrekking op de kwaliteit van het lesgeven, de organisatie van het onderwijs thuis, lesmethoden en toetsing.

Opvallend is de behoefte aan advisering en ondersteuning die een deel van de ouders uitspreekt. Deze kan worden gegeven door ouders in eenzelfde situatie, dan wel door bevoegde docenten die voor een deel van hun tijd bij een reguliere school de tijd krijgen om ouders/kinderen die onderwijs thuis geven/volgen, te adviseren of te begeleiden. Sommige ouders/thuisonderwijzers zouden het geen slecht idee vinden om met een reguliere school en/of een bevoegde docent samen te werken, waarbij de school/docent optreedt als klankbord of 'critical friend'. Een deel van de thuisonderwijzers participeert in intervisie met andere thuisonderwijzers.

Een ander onderdeel van de kwaliteit van onderwijs betreft het leerplan of ontwikkelingsperspectief voor de leerling. Kerndoelen worden in deze context regelmatig genoemd door de ouders. Het is een soort kapstok waaromheen zij het onderwijs organiseren, maar niet in de volgorde en inrichting zoals dat op school gebeurt. Het gebruik van onderwijsplannen zou meer systematische gestimuleerd kunnen worden, bijvoorbeeld door de organisaties die reeds in het veld van onderwijs thuis actief zijn. Ook zouden deze organisaties een meer actieve rol willen spelen in het verspreiden van informatie en adviseren over de kwaliteit van lesmethoden. Zoals gezegd hebben veel ouders zelf het wiel uit moeten vinden.

Om de ontwikkeling van leerlingen die onderwijs thuis krijgen te kunnen monitoren wordt door sommige ouders voorgesteld om hun kinderen periodiek een toets te laten afnemen. Dit biedt zowel henzelf als de omgeving een beeld van de voortgang die de leerling maakt.

Toezicht

Voor het regulier onderwijs ligt het wettelijke toezicht bij de Inspectie van het Onderwijs. Het onderwijs thuis valt buiten het wettelijke kader van de inspectie, aangezien onderwijs thuis geen wettelijk erkend vorm van onderwijs is. Ouders die onderwijs thuis geven zijn niet in alle gevallen principieel tegen toezicht. Wel is het voor hen een open vraag hoe dat toezicht eruit zou moeten zien. Daar zijn verschillende vormen en gradaties in mogelijk. De NVvTO spreekt in dit verband van een "proportionele en redelijke manier van kwaliteitstoezicht, met zo min mogelijk administratieve lasten voor zowel overheid als ouders, die alle ruimte houden voor de manier van onderwijs die de ouders voorstaan." Sommigen sluiten een rol voor de onderwijsinspectie in dit verband niet uit, terwijl anderen daar vanwege het reguliere toezichtkader, juist afwijzend tegenover staan.

Toezicht kan zowel betrekking hebben op de onderwijsgevende (intervisie, experts, adviesgroepen) of op de toegepaste lesmethode. Zoals genoemd staat een deel van de ouders niet afwijzend tegenover het monitoren van de voortgang van hun kinderen, bij voorbeeld door middel van een leerlingvolgsysteem.

3.5 Kinderen die onderwijs in het buitenland (willen) volgen

3.5.1 Inleidend

Uit de interviews die we hebben gehouden blijkt dat er voor de kinderen die in NLD wonen, en onderwijs volgen in het buitenland, vrijwel geen knelpunten zijn met betrekking tot de LPW. Kinderen die in het Nederlands grensgebied wonen en in België of Duitsland naar school gaan kunnen een beroep doen op de vrijstelling van de leerplicht (artikel 5 onder c). Ieder jaar zijn er zo'n 7.000 leerlingen die een beroep doen op deze vrijstelling.

Op basis van de enquête en de interviews lijken de problemen met de leerplichtwet voor leerlingen die onderwijs volgen in het buitenland, beperkt van aard. De respons op de enquête was te laag om hier kwantitatieve gegevens over te presenteren.

3.5.2 Gesignaleerde knelpunten in de praktijk

De belangrijkste knelpunten rondom onderwijs in het buitenland zijn:

- Onbekendheid (on)mogelijkheden onderwijs in het buitenland;
- Onduidelijkheid in de leerplichtwet;
- Problemen bij terugkeer uit buitenland.

Onduidelijkheid leerplichtwet

Volgens de professionals is het grootste knelpunt dat er vaak geen duidelijkheid is over de mogelijkheden rondom het volgen van onderwijs in het buitenland. Veel ouders weten niet wat er van hen verwacht wordt met betrekking tot de leerplichtwet en ook niet waar ze terecht kunnen met vragen.

Onduidelijkheid leerplichtwet

Professionals worstelen met de interpretatie van de wet. Zoals in hoofdstuk 2 al aan de orde is gekomen, zijn er sinds het opstellen van de wet verschillende situaties ontstaan waar ten tijde van het van kracht gaan van de wet nog geen sprake van was (zoals afstandsonderwijs) of waar de wet in principe niet voor is bedoeld (het maken van een wereldreis). Dit maakt de interpretatie van de wet lastig en zorgt volgens betrokkenen voor willekeur bij de uitvoering ervan. Enkele situaties waarbij momenteel een beroep wordt gedaan op de leerplichtwet zijn:

- Gescheiden ouders waarvan er een in het buitenland woont en het kind in beide landen afwisselend onderwijs wil volgen;
- Arbeidsmigranten die veelvuldig tussen landen reizen.

Of en zo ja hoe hier in de leerplichtwet mee om gegaan moet worden, is in veel gevallen onduidelijk.

Ook geeft de status van onderwijs op afstand in het buitenland bij het interpreteren van de wet problemen. De huidige onderwijswetgeving vereist met regelmaat contacturen. Dit is niet altijd mogelijk. In hoeverre het toegestaan is om onderwijs op afstand te volgen en onder welke omstandigheden er in dat geval wordt voldaan aan de leerplicht is volgens betrokken professionals niet altijd duidelijk.

Problemen bij terugkeer uit buitenland

In het verlengde van de onduidelijke status van het onderwijs op afstand, in het buitenland zijn er problemen bij terugkeer in Nederland en de inschrijving op een Nederlandse school. Hierover meer onder het kopje Toezicht.

3.5.3 Toezicht

Toezicht (en kwaliteit van het onderwijs) is vooral een probleem wanneer ouders tijdelijke vrijstelling van leerplicht krijgen en voor langere tijd in het buitenland verblijven. Pas na 8 maanden wordt er vanuit de basisregistratie actie ondernomen en zijn er consequenties voor de kinderbijslag. Tot die tijd kunnen kinderen dus, als er een beroep is gedaan op vrijstelling van de leerplicht, uitgesloten blijven van enige vorm van onderwijs wat na terugkeer in Nederland voor problemen kan zorgen wat betreft de aansluiting en voortgang ten opzichte van leeftijdsgenoten.

3.5.4 Oplossingsrichtingen

Duidelijkheid en bekendheid leerplichtwet

Veel van de knelpunten rondom onderwijs in het buitenland vallen onder het (beter) verspreiden van informatie en interpretatie van de wet. Zowel scholen, leerplichtambtenaren als ouders zouden beter geïnformeerd moeten worden over de mogelijkheden die er zijn rond het volgen van onderwijs in het buitenland. Speciale aandacht zou uit moeten gaan naar situaties (zoals beschreven in paragraaf in waarop de wet van oorsprong niet gericht is en waar de wet wel voor gebruikt wordt.

Kwaliteit

Om de kwaliteit van de kleinere, zelfstandig opererende NTC-scholen te verbeteren zouden zij zich aan kunnen sluiten bij de bestaande netwerken (andere NTC-scholen bijvoorbeeld) die er zijn. Ook gebruik maken van de diensten van koepels kunnen daar aan bijdragen.

Toezicht

Om toezicht te kunnen houden op het onderwijs dat een kind geniet gedurende een afgebakende periode (korter dan 8 maanden) in het buitenland zou er op voorhand een duidelijk plan overlegd en goedgekeurd moeten worden. Een van de vereisten voor tijdelijke vrijstelling zou kunnen zijn dat er minimaal een bepaald aantal uur per week aan de kernvakken besteed dient te worden. Dit plan kan gemonitord worden door op gezette tijden een voortgangsrapport op te stellen. Bij terugkomst zou ook getoetst kunnen worden of het plan zoals opgesteld ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Je kan bijvoorbeeld met ouders afspreken dat ze de kernvakken een bepaald aantal uur per week geven. Als er gewerkt wordt met een bepaalde overeenkomst dient op voorhand ook duidelijk te zijn wat de sancties of consequenties zijn wanneer ouder zich niet aan hun plan houden en hoe een eventueel opgelopen onderwijsachterstand ingehaald kan worden.

3.6 Kinderen die onderwijs op een scholen met een bepaald specialisme (willen) volgen

3.6.1 Inleidend

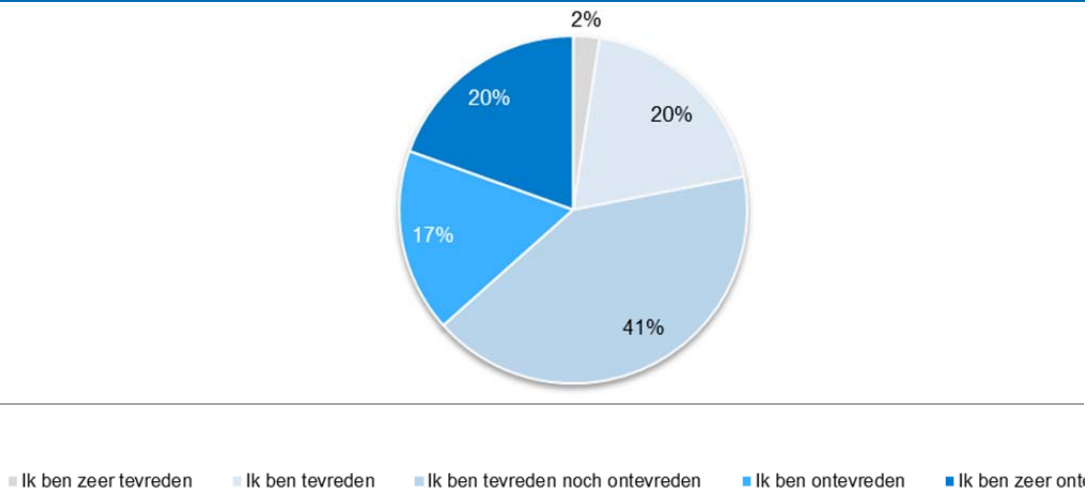
Er zijn scholen in Nederland die zich profileren door speciale vakken of mogelijkheden met betrekking tot deze talenten aan te bieden. Kinderen met bepaalde talenten (met betrekking tot sport, cultuur zoals toneel, muziek etc.) kunnen 'wegens gewichtige omstandigheden' (artikel 11 onder g) gedeeltelijk vrijgesteld worden van geregeld schoolbezoek. Wanneer het een concert, toernooi, training et cetera betreft met een duur korter dan 2 weken, heeft een schooldirecteur een redelijke mate van vrijheid om te besluiten of een leerling hier (eenmalig) aan kan deelnemen, zonder tussenkomst van de leerplichtambtenaar.

3.6.2 Tevredenheid huidige onderwijsoplossing

In de enquête hebben alleen professionals zich uitgelaten over de wensen en mogelijkheden wat betreft het volgen van onderwijs met een bepaald specialisme. In de volgende figuur is hun oordeel te zien over de oplossingen die momenteel in het onderwijs mogelijk zijn.

Figuur 3.3 Tevredenheid huidige oplossing onderwijs

Professionals (N=41)



De grootste groep van de professionals (41%) is tevreden noch ontevreden over de mogelijke (maatwerk)oplossingen. Net als bij het volgen van onderwijs in het buitenland (vorige paragraaf) is het aantal respondenten wederom veel lager dan bij eerste twee thema's (het niet volledig volgen van onderwijs op onder meer medische gronden en vanuit richtingbezwaar).

3.6.3 Gesignaleerde knelpunten in de praktijk

Algemene kenmerken met betrekking tot onderwijs in combinatie met een bepaald specialisme zijn:

- Toegestane flexibiliteit onderwijsprogramma is beperkt;
- Positie van talenten zonder talentstatus op reguliere scholen.

Flexibiliteit onderwijsprogramma

Als een leerling bijvoorbeeld valt onder de regeling van topsporters hoeft hij of zij niet 1.000 maar 800 uur onderwijs te volgen. De afname in onderwijstijd blijkt echter te klein om te voldoen aan de eisen die de sport en het onderwijs in de praktijk van de leerling eisen. Naarmate de leerling ouder wordt, nemen de knelpunten toe aangezien de frequentie en duur van trainingen concouren en zovoort toeneemt. Het inhalen van onderwijstijd levert vooral problemen op wat betreft de inzet van docenten buiten de reguliere lessen. Als leerlingen in het buitenland verblijven en er door middel van afstandsonderwijs onderwezen worden, vormt het tijdverschil een probleem.

Positie van talenten zonder talentstatus op reguliere scholen

Wanneer een leerling bij een reguliere school staat ingeschreven, geen talentstatus heeft, maar wel een vergelijkbaar aandeel van zijn of haar tijd besteedt aan trainingen, wedstrijden et cetera is het nog moeilijker om het onderwijsprogramma aan te passen. In hoeverre een school akkoord gaat met het feit dat leerlingen lessen missen, is volgens betrokken professionals per school verschillend. Ook de soort sport of hobby die wordt uitgevoerd zou mede bepalend zijn voor het al dan niet goedkeuren van deelname aan trainingen, wedstrijden et cetera.

Toezicht

Het garanderen van toezicht en het monitoren van de voortgang van leerlingen die op hoog niveau sport, cultuur of muziek beoefenen vindt naar willekeur plaats.

Bekostiging

Het maatwerk (buiten reguliere tijden) dat scholen bieden met betrekking tot (online) onderwijs, wordt gefinancierd door de scholen in kwestie.

3.6.4 Oplossingsrichtingen

Afname onderwijstijd

Om te kunnen voldoen aan de eisen die sport, cultuur of muziek stelt zou volgens de betrokkenen de verplichte onderwijstijd verder teruggedrongen moeten worden.

Toezicht

Er zijn voorbeelden waarin op gemeenteniveau afspraken zijn gemaakt aan welke eisen voldaan moet worden om goedkeuring te krijgen van de leerplichtambtenaar voor deelname aan sport, cultuur of muziek.

3.7 Kinderen die onderwijs (willen) volgen zonder vaste locatie (trekkend bestaan)

3.7.1 Inleidend

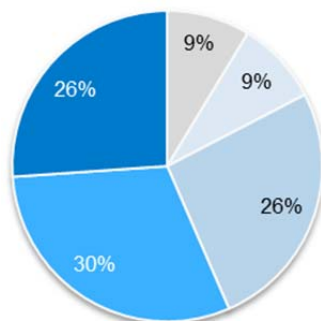
Bij kinderen die onderwijs volgen zonder vaste locatie kan gedacht worden aan schipperskinderen, kermis- en circuskinderen. Deze kinderen krijgen onderwijs ter plaatse door meegereisde docenten, door middel van (boord)bezoek, afstandsonderwijs door middel van vormen van telecommunicatie, dan wel speelwerkpakketten. Daarnaast bestaan er initiatieven waarbij kinderen een deel van het schooljaar reizen en het onderwijs ter plaatse is georganiseerd.

3.7.2 Tevredenheid huidige onderwijsoplossing

Ook voor dit onderwerp hebben alleen een aantal professionals in de enquête hun oordeel gegeven over de huidige mogelijkheden voor maatwerk in het onderwijs.

Figuur 3.4 Tevredenheid huidige oplossing onderwijs

Professionals (N=23)



■ Ik ben zeer tevreden ■ Ik ben tevreden ■ Ik ben tevreden noch ontevreden ■ Ik ben ontevreden ■ Ik ben zeer ontevreden

Meer dan de helft van de professionals die te maken heeft met kinderen met een trekkend bestaan is niet tevreden over de oplossingen die ze hen in het onderwijs kunnen bieden.

3.7.3 *Gesignaleerde knelpunten in de praktijk*

De knelpunten die zijn verzameld met betrekking tot het volgen van onderwijs zonder vaste locatie komen deels overeen met de situatie-overstijgende knelpunten zoals beschreven in paragraaf 3.2:

- Leerplicht = schoolgang (onderwijsinstelling met brinnummer);
- Onduidelijke status afstandsonderwijs vs. contacturen;
- Leerplichtwet biedt geen uitkomst.

We gaan hieronder alleen in op het laatste, nieuwe knelpunt.

Leerplicht biedt geen uitkomst

Bij het deelnemen aan een tijdelijke leer- of stageperiode zonder vaste (onderwijs)locatie wordt momenteel vaak situatie-afhankelijk een keuze gemaakt. De aard van de keuze c.q. beslissing verschilt vaak per leerplichtambtenaar, waardoor dit niet zelden de indruk van willekeur wekt.

3.7.4 *Oplossingsrichtingen*

Oplossingsrichtingen voor het probleem van de verplichte schoolgang en de onduidelijke status van afstandsonderwijs zijn reeds in de paragrafen hiervoor aan de orde geweest, en zullen wij hier dan ook niet herhalen.

Wat betreft de beperkingen in de Leerplichtwet voor deze situatie zijn er grofweg twee uitersten aan weerszijde van het oplossingsspectrum:

- het kind toestemming geven om deel te nemen en ingeschreven laten op een reguliere school versus;
- het kind schrijft zich (na advies van de leerplichtambtenaar) in op een buitenlandse samenwerkingsschool en krijgt vrijstelling 5 onder c.

4 Bouwstenen en kaders voor onderwijs op een andere locatie dan de school

4.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 liet zien dat wetgeving (sectorwetten en leerplichtwet) als uitgangspunt heeft inschrijving bij een school en geregeld schoolbezoek, waarbij het onderwijs onder omstandigheden op een andere locatie (op afstand) kan plaatsvinden. De conclusie was tevens dat de huidige wetgeving nu voor verschillende groepen leerlingen in diverse contexten het mogelijk maakt om specifieke trajecten te volgen, op afstand en buiten de school. De verkenning in het vorige hoofdstuk laat zien dat er vooral veel knelpunten zijn bij kinderen die niet (volledig) naar school gaan op medisch, sociaal, intellectueel of emotionele gronden en kinderen die niet naar school gaan op grond van richtingsbezwaar. Mogelijke oplossingen voor deze knelpunten zijn het versoepeling van de inschrijvingsplicht, het bevorderen van expertiseontwikkeling, het bieden van experimenteer ruimte, het ontschotten van budgetten in onderwijs en zorg en een duidelijke rolverdeling en doorzettingsmacht. Specifiek voor de kinderen die op grond van richtingsbezwaar geen onderwijs volgen is erkenning van onderwijs thuis als een volwaardige onderwijsvorm en een flexibele overgang tussen onderwijs thuis en schoolonderwijs als oplossingsrichting genoemd.

Dit hoofdstuk bevat het juridisch-beleidsmatig raamwerk voor het onderwijs op een andere locatie dan de school. Het is een beschrijving van de componenten of bouwstenen die ten dienste kunnen staan bij de opbouw van verschillende arrangementen voor verschillende type leerlingen die onderwijs op een andere locatie dan de school volgen. Deze componenten volgen mede uit de veldinventarisatie van knelpunten en oplossingsrichtingen, en bevat een beschrijving van de mogelijkheden op een aantal randvoorwaardelijke zaken zoals toezicht, deugdelijkheid, governance, en bekostiging.

4.2 Enkele uitgangspunten bij onderwijs op een andere locatie

In de brief aan de Tweede Kamer van 27 oktober jl. heeft de staatssecretaris, in het kader van dit onderzoek, belangrijke elementen genoemd die wij als uitgangspunt voor de inventarisatie, zowel voor wat betreft de wetgeving, de vraagstelling naar het veld, maar ook in dit analysehoofdstuk hebben gehanteerd. De belangrijkste doelstelling van de inventarisatie is "het krijgen van inzicht in de randvoorwaarden en kwaliteitseisen die we aan een dergelijke vorm van onderwijs op een andere locatie dan de school zouden moeten stellen".¹³⁰ Niet zozeer uitbreiding van de vrijstellingen voor de Leerplicht zou daarbij centraal moeten staan¹³¹, maar de mogelijkheden en opties van het toetsen van de (kwaliteit van) het onderwijs op afstand, de vraag wie toetst (inspectie of externe validering via bijvoorbeeld een keurmerk of audit) en de governance van het onderwijs (verbinding met bestaand onderwijs). Bestaande (good) practices en voorbeelden uit het buitenland kunnen behulpzaam zijn bij het schetsen van componenten die bruikbaar zijn voor het inrichten van OOAL ('onderwijs op alternatieve locaties'). We wijzen in de bespreking hieronder vooral naar de systematiek in Vlaanderen voor wat betreft het thuisonderwijs, omdat naar onze opvatting Vlaanderen voor wat betreft de inrichting van het onderwijssysteem redelijk lijkt op het Nederlandse

¹³⁰ Kamerstukken II 2014/15, 31 135, nr. 49.

¹³¹ Vgl. kamerlid Straus: "[...] een regeling [...] waarbij afstandsonderwijs binnen de Leerplichtwet wordt vormgegeven", Kamerstukken II 2014/15, 31 135, nr. 48, p.40.

systeem, maar er zijn uiteraard in andere landen ook (bruikbare) voorbeelden voorhanden over de wijze waarop onderwijs op andere locaties wordt vormgegeven.

Zoals uit de verkenning in de voorgaande hoofdstukken al blijkt, zijn de redenen, de situaties en de wensen ten aanzien van onderwijs op een andere locatie dan de school zeer divers. De mate van ervaringen belemmeringen in de regelgeving en gewenste oplossingen is dat ook.¹³² Voor wellicht een niet onaanzienlijk deel liggen aanbevelingen buiten de sfeer van (aanpassing van) regelgeving, maar in de betere informatieverstrekking, samenwerking, communicatie, uitbouw van expertise enzovoort. Principieel zou de vraag gesteld kunnen worden of het niet veel meer mogelijk zou moeten worden om gedeeltelijk (tijdelijk of permanent) onderwijs te volgen op andere locaties, thuis, op afstand of in het buitenland, waarbij de ouders het recht hebben met het bevoegd gezag eigen arrangementen af te spreken, of een (verderstrekkend) recht op thuisonderwijs waarbij ook pedagogische overtuigingen een grond kunnen vormen voor vrijstelling. Met andere woorden: het loslaten van het huidige uitgangsprincipe van inschrijf- en reguliere schoolbezoekplicht. Dergelijke principiële vragen overstijgen echter de vraagstelling van dit onderzoek en vergen nadere afweging van de wetgever.¹³³

We stellen – mede op basis van de consultatie in het veld- vast dat bij een zo uiteenlopende groep leerlingen, een 'one size fits all' oplossing niet zal werken, omdat de context waarin deze leerlingen of kinderen zich bevinden en de behoefte aan onderwijs op een andere locatie, juist zo uiteenlopend is. De redenen waarom er onderwijs op een andere locatie plaatsvindt verschillen; soms op uitdrukkelijke wens van de ouders (bijvoorbeeld in het geval van thuisonderwijs, met een beroep op artikel 5 onder b Lpw 1969), soms in overleg met de ouders, soms tegen de uitdrukkelijke wens van de ouders in (zij willen het kind wel op een school hebben, maar geen enkele school kan of wil de leerling plaatsen of inschrijven). Ook dat maakt dat een algemene en uitgeschreven regeling voor alle gevallen van onderwijs op een andere locatie niet mogelijk is. We hebben echter wel enkele onderwijsconstitutieel 'fundamenten' aan te geven, die al eerder in hoofdstuk 2 aan de orde zijn geweest. Op deze fundamenten kunnen verschillende bouwstenen of componenten gezet worden, die uiteindelijk kunnen leiden tot verschillende arrangementen voor onderwijs op een andere locatie.

Een belangrijk ander essentieel fundament onder onderwijs op een andere locatie is dat een activiteit kan worden omschreven als 'onderwijs'. De kwestie of een activiteit valt te omschrijven als 'onderwijsactiviteit' heeft een duidelijke verbinding met de vraag of en hoe onderwijs ook op afstand kan plaatsvinden. Hoewel er diverse mogelijkheden zijn van leren (formeel, non-formeel, informeel) is in dit onderzoek (conform de huidige uitgangspunten) alleen dat onderwijs of die onderwijstijd in beschouwing genomen dat op grond van de huidige interpretatie van de wetgever voldoet aan minimum randvoorwaarden zoals toezicht van daartoe bekwaam onderwijspersoneel en dat het deel uitmaakt van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma. Er kunnen uiteraard altijd activiteiten worden verricht buiten de school, door

132 Zo constateren we dat in sommige opzichten er feitelijk geen sprake is van problematiek van onderwijs op een andere locatie, maar 'overgangsproblematiek', doordat bijvoorbeeld het kind van een school uit het buitenland naar een school in Nederland komt. Hetzelfde geldt wellicht voor de 'symbiose' overeenkomsten tussen speciaal en regulier onderwijs. Deze zaken vallen eigenlijk buiten het bestek van de vraagstelling.

133 Een ongeclausuleerd recht van de ouder op (gedeeltelijke) opting out van het regelmatig schoolbezoek is nu niet gegeven (ook bij de categorie van artikel 5 onder a, b en c zijn zekere randvoorwaarden), daarover beslist feitelijk het schoolbestuur, in samenspraak met de leerplichtambtenaar. Uiteraard zou het mogelijk zijn in de wet een dergelijke 'opting out' recht voor ouders te regelen, maar dat is een keuze van de wetgever. Ditzelfde geldt voor de wens tot 'opting in', een afdwingbaar toelatingsrecht van de ouder tot de school van keuze. In de huidige systematiek is de principiële beslissing tot toelating (of verwijdering) nog steeds aan het bevoegd gezag van de school. Dit onderzoek heeft - zo blijkt ook uit de veldconsultatie- ook raakvlakken met de discussie over onderwijs 'op maat', in hoeverre onderwijs nog tijd- en plaatsgebonden moet of kan zijn, nog meer op de individuele leerling moet worden toegesneden etc Zie daarover o.a. Kamerstukken II 2014/15, 34000 VIII, nr. 88.

diverse instanties (particulieren, individuele ouders, bedrijven, zorginstellingen) maar dat hoeven geen *onderwijsactiviteiten* te zijn. De verkenning in hoofdstuk 2 heeft echter ook laten zien dat de grens tussen zorg, werk en onderwijs soms moeilijk is te trekken.

Kortom: wanneer gesproken wordt over 'onderwijs' op een andere locatie zal de definitie van 'onderwijs' gezien moeten worden in de context waarin het leerplichtig onderwijs wordt gegeven, en zoals gedefinieerd in de sectorwetten, en – voor wat betreft het bekostigd onderwijs- de uitleg zoals die door de inspectie is ingevuld.

4.3 Centrale componenten van arrangementen voor onderwijs op een andere locatie

Algemene afwegingsfactoren voor regulering en balans tussen regels en ruimte voor onderwijs op een andere locatie

In hoofdstuk 2 is geschetst dat voor sommige situaties de huidige regelgeving het mogelijk maakt dat onderwijs op een andere locatie dan de school wordt gegeven. Dit zijn bepalingen die als uitzondering gelden op de hoofdregel van inschrijving en regelmatig schoolbezoek. De bepalingen zijn bedoeld voor bepaalde typen leerlingen, op grond van specifieke overwegingen van ouders (artikel 5 onder b Lpw 1969) of bijzondere situaties. Soms is daarbij op lager niveau, door de discretionaire bevoegdheid van het schoolhoofd of de leerplichtambtenaar, de mogelijkheid om het toepassingsbereik enger of ruimer te maken (zie bijvoorbeeld de toepassing van artikel 11 onder g Leerplichtwet 1969). Daarbij is een aantal afwegingsfactoren van belang. In een brief aan de Kamer van een aantal jaren geleden over de al dan niet regulering van het thuisonderwijs werd dit zo verwoord: "Allereerst is hierbij van belang of ook door middel van andere beleidsinstrumenten dan wetgeving het gewenste resultaat kan worden behaald. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan kwaliteitbevorderende maatregelen waarbij ouders van vrijgestelde kinderen op vrijwillige basis afspraken maken met gemeenten en de inspectie over het toezicht op het door hen verzorgde onderwijs. Voor de afweging ten aanzien van de noodzaak en proportionaliteit van wettelijke maatregelen acht ik daarnaast van belang rekening te houden met de wijze waarop aan eventuele wettelijke maatregelen uitvoering kan worden gegeven. Voor het thuisonderwijs geldt dat het inrichten en uitvoeren van toezicht van overheidswege gepaard zal gaan met relatief hoge kosten en administratieve lasten voor betrokken ouders en inspectie".¹³⁴ Alternatieven en uitvoeringskwesaties horen daarmee tot het 'geaggregeerd' afwegingskader om tot nadere regelgeving voor onderwijs op een andere locatie over te gaan.

Tot slot geldt in algemene zin dat bij het opstellen van eisen, of het nu richting ouders of scholen betreft, er een balans moet zijn tussen 'ruimte en regels', of zoals in de memorie van toelichting bij wijziging van de leerplichtwet in het kader van het particulier onderwijs werd verwoord: "Het is noodzakelijk te beschikken over een set heldere eisen en een duidelijk systeem van beoordeling van de particuliere scholen op deze eisen. Er moet voldoende ruimte blijven voor nieuwe vormen van onderwijs en de kansen van kinderen moeten te allen tijde worden gewaarborgd. Er is bij het opstellen van de eisen gezocht naar een evenwicht tussen de vrijheid van onderwijs en het waarborgen van de kwaliteit".¹³⁵ Dit geldt ook voor de regeling van (nieuwe) vormen van onderwijs op een andere locatie: er moet ruimte zijn voor vormen van onderwijs op andere locaties, en tegelijk is er noodzaak voor een heldere set van eisen, mede in het licht van het principe dat de kansen van kinderen moeten zijn gewaarborgd.

¹³⁴ Kamerstukken II 2007/08, 30 652, nr. 16, p.5.

¹³⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 652, nr. 3, p.3.

Vijf centrale afwegingscomponenten bij regeling van onderwijs op een andere locatie

Vanuit het uitgangspunt van recht op onderwijs en de conclusies van de verkenning van de huidige mogelijkheden om onderwijs op een andere locatie aan te bieden en de veldverkenning, kijken we in dit hoofdstuk naar de mogelijkheden en opties aan de hand van een onderscheid naar het *hoe*, *het wat* en *wanneer*. Op het moment dat onderwijs op een andere locatie plaatsvindt is het belangrijk dat de inhoud van het arrangement bepaald is, de wijze waarop een en ander (juridisch) is vormgegeven en de wijze van totstandkoming en borging: wie neemt het initiatief tot het arrangement (ouders en/of school), wie beslist uiteindelijk de inhoud van het arrangement en wie borgt of houdt toezicht op gemaakte afspraken (inspectie, leerplichtambtenaren en/of een vorm van particuliere audits).

Volgens ons zullen – mede op basis van signalen uit het veld naar voren zijn gekomen- de volgende *vijf* centrale, thematische componenten¹³⁶ een rol spelen bij de vormgeving van arrangementen onderwijs op een andere locatie dan de school, onafhankelijk van de situatie of de doelgroep; in die zin zijn dit volgens ons de centrale ‘bouwstenen’, die –afhankelijk van de vraag voor wie het arrangement bedoeld is en of er beleidsruimte is- nadere invulling kunnen krijgen.

1. *Kwaliteitseisen* of de deugdelijkheidseisen voor het onderwijs op een andere locatie; belangrijke subonderdelen zijn daarbij de inhoud van het onderwijs (zoals lesprogramma) dat wordt gegeven en de bevoegdheid/bekwaamheid van de onderwijsgevende;
2. Vormgeving *toezicht, borging van kwaliteit* en de vraag wie toetst: inspectie, centrale of lokale overheid of externe (particuliere) validering via bijvoorbeeld een keurmerk of audit;
3. *Governance* van het onderwijs en *verantwoordelijkheid* voor het leren op een andere locatie: de vraag wie betrokken en verantwoordelijk zijn, wie beslist;
4. *Bekostiging en doelmatigheid* van een mogelijke nieuwe regeling (bijvoorbeeld via een individueel budget of bekostiging via bevoegd gezag);
5. *Vorm en duur* van het arrangement: het juridisch instrument dat wordt gebruikt om onderwijs op een andere locatie dan de school praktisch vorm te geven, en de aspecten zoals de tijdelijkheid (permanent of niet).

Hieronder schetsen we (globaal) per component welke elementen zijn te overwegen bij de inrichting van een arrangement voor onderwijs op een andere locatie. We proberen daarbij nogmaals voorshands niet uit te gaan van een specifieke situatie, maar dit op een geaggregeerd niveau te duiden.

4.3.1 Component deugdelijkheidseisen/kwaliteitseisen OOAL

Deze component betreft de vraag aan welke inhoudelijke eisen het onderwijs op een andere locatie zou moeten voldoen. Deugdelijkheidseisen of eisen aan de kwaliteit van het onderwijs worden gesteld aan onderwijsinstellingen. De meest simpele variant zou zijn dat al het onderwijs, onafhankelijk van de plek waar het wordt gegeven, aan dezelfde eisen moet voldoen, maar dit kan niet proportioneel zijn; zie bijvoorbeeld het huidige onderscheid dat wordt gemaakt tussen de toepassing op het bekostigd versus niet-bekostigd onderwijs, terwijl het ‘thuisonderwijs’ of het onderwijs voor de kinderen die een vrijstelling hebben onder artikel 5 onder a Lpw 1969 in het geheel niet geregeld is. Onder de huidige vervangende leerplicht (artikel 3a Lpw 1969) wordt bijvoorbeeld ook een beschrijving van de ‘onderwijsdoelen’ in het plan van aanpak geëist.

Bij regeling van kwaliteitseisen/deugdelijkheidseisen in het onderwijs is het algemene uitgangspunt dat het aan de wetgever is overgelaten om de vorm en inhoud te kiezen van deze aan het te bekostigen onderwijs op te leggen eisen van deugdelijkheid. De wetgever is daarbij gebonden aan

¹³⁶ Hoogeboom c.s. a.w, beschrijven 4 bouwstenen: wetgeving, schoolplan, overeenkomst en toezicht.

de maat van het noodzakelijke bij het inperken van de inrichtingsruimte van onderwijsinstellingen.¹³⁷ In de Aanwijzingen voor de regelgeving vinden we het beginsel van terughoudendheid terug in de aanwijzingen 6 (noodzaak), 7 (informatie- en onderzoekplicht naar o.a. alternatieven), 8 (aansluitend bij zelfregulerend vermogen van de sector) en 9 (in kaart brengen van effectiviteit, neveneffecten en administratieve lasten).

Ten aanzien van het niet-bekostigd, particulier onderwijs is in het verleden opgemerkt dat de “criteria niet [mogen] ingrijpen in de vrijheid van particuliere scholen om zelf de wijze van aanbieden en organisatie van het onderwijs te bepalen. De eisen aan het particulier onderwijs gaan daarmee vanzelfsprekend minder ver dan voor het bekostigd onderwijs”.¹³⁸ De wetgever heeft invulling gegeven aan het begrip ‘inrichting van het onderwijs’ (artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 Lpw 1969). Deze criteria hebben betrekking op:

- het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs;
- het voorbereiden van de jongeren op het participeren in de samenleving; en
- het leggen van een grondslag voor het volgen van aansluitend onderwijs (voor zover geen sprake is van eindonderwijs).¹³⁹

Daarbij moeten de bevoegdheden van leraren overeenkomen met de bevoegdheden van leraren aan uit de openbare kas bekostigde scholen. De adressant van de deugdelijkheidseisen is dus van belang. Op het moment dat er geen bekostiging door de overheid plaatsvindt, geldt er een verdergaande terughoudendheid ten aanzien van de regeling van het onderwijs. Feitelijk kunnen op dit moment geen kwaliteitseisen worden opgelegd aan personen of instanties buiten de onderwijs sfeer, tenzij een onderwijsinstelling kan worden aangewezen die toch verantwoordelijk is voor het onderwijs buiten de school (zoals via leer-werktrajecten, waarbij de onderwijsinstelling verantwoordelijk is voor het ‘uitbesteed’ onderwijs of het onderwijs dat op een andere locatie dan de school wordt gegeven).

Ten aanzien van de kwaliteitseisen kunnen we grofweg drie subcomponenten onderscheiden (in het verlengde van de genoemde zaken hierboven bij het particulier onderwijs):

1) Materiële (inhoudelijke) eisen aan het onderwijs op een andere locatie

De eisen kunnen hier variëren van de volledige set aan deugdelijkheidseisen voor bekostigde scholen die op een andere locatie (een gedeelte van) het onderwijs uitvoeren (het bevoegd gezag is daarbij volledig aanspreekbaar) tot geen enkele inhoudelijke eis (zoals thans bijvoorbeeld voor de vrijgestelde kinderen onder artikel 5 onder a, b en c Leerplichtwet).¹⁴⁰ Er zijn verschillende domeinen denkbaar van eisen die aan het onderwijs op een andere locatie dan de school gesteld kunnen worden:

- Doelen van het onderwijs (zoals bijvoorbeeld artikel 8 en 9 Wpo),¹⁴¹

137 Aldus ook D. Mentink De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs, Den Haag: Onderwijsraad 2011, p.22.

138 Kamerstukken II 2005/06, 30 652, nr. 3 p.5.

139 Deze waarborgen wilde de regering alle leerlingen bieden. Of deze leerlingen nu bekostigd onderwijs of particulier onderwijs volgen. Kamerstukken II 2006/07, 30 652, nr. 7 p.8.

140 In de jurisprudentie zijn aanwijzingen te vinden wanneer onderwijs in bijvoorbeeld een thuissituatie **niet** aan de maat zou kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat het onderwijs niet wordt gegeven door een bevoegde leerkracht, de continuïteit van de lessen op school wordt onderbroken en essentiële onderdelen van het lesprogramma worden gemist. Zie ABRvS 4 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3953. Deze zaken zouden dus van belang zijn bij nadere regeling van onderwijs op een andere locatie.

141 Zie ook eerder de voorstellen van de regering bij de wijziging van de Leerplichtwet in 1969: “Bij de beoordeling van het huisonderwijs zal de inspecteur [...] globaal moeten vergelijken met het overeenkomstige schoolonderwijs. Wanneer het schriftelijk onderwijs betreft, kan de inspecteur van het schriftelijk onderwijs worden geraadpleegd, bijvoorbeeld over de aard of de kwaliteit van de gebruikte lessen en kan hem worden gevraagd bij de instituten die dit onderwijs verzorgen, na te gaan of regelmatig gewerkt wordt”. Kamerstukken II 1967/68, 9039, nr. 5, p.14.

- Borging van het eindniveau en vormen van examens/toetsing (toetsing aan bijvoorbeeld referentieniveaus taal/rekenen en/of validering van toetsen);
- Borging van de kwaliteit van leermiddelen (bijvoorbeeld keurmerkverlening van afstandsonderwijs).¹⁴²

De eisen aan 'wat' getoetst wordt bij onderwijs op een andere locatie, zegt nog niets over 'wie' en 'hoe', dit is afhankelijk van het specifieke arrangement.

2) Eisen aan onderwijsgeevenden

De eisen die aan onderwijsgeevenden worden gesteld kunnen variëren van geen eisen (zoals de huidige vrijstellingsgevallen onder de huidige Leerplichtwet), tot een systematiek waarbij alleen bevoegde docenten les kunnen geven of een certificaat dat bijvoorbeeld de beheersing van de Nederlandse taal behelst. Tussenvormen zijn situaties waarbij onderwijsgeevenden werken onder de verantwoordelijkheid van een bevoegde docent (zie de huidige situatie van leraren die in opleiding zijn, of zij-instromers), op afstand (dit is feitelijk nu de situatie van de jonge kinderen op de binnenvaart, die begeleiding krijgen vanuit school). In situaties waarin particulieren/ouders onderwijs geven is de vraag of zij ook over een bewijs van bevoegdheid moeten beschikken, of zij ook aan de bekwaamheidseisen moeten voldoen, en wellicht straks de eisen die zijn verbonden aan het lerarenregister. Ook hier spelen factoren mee van de context (gaat het om kinderen die permanent zijn vrijgesteld of niet, of is er een school waar leerlingen staan ingeschreven) en de noodzakelijkheid/proportionaliteit van de eisen. Een variant is dat er geen publiekrechtelijke eisen zijn, maar dat in de gegeven situatie er een vrijwillig register is, een beroepstandaard waar degenen die onderwijs geven op een andere locatie zich aan binden en waarbij zij zich inschrijven in een register (zie ook verschillende variaties van toezicht hierna).

Een ander element is de noodzaak om een Verklaring omtrent het Gedrag te kunnen overleggen. Deze verklaring is momenteel verplicht voor een groot aantal functionarissen in het onderwijs, zoals leraren, maar ook onderwijsondersteunende functionarissen (overblijfskrachten) en externe leraren, bijvoorbeeld gedetacheerd of werkzaam via een uitzendbureau, maar (nog) niet voor vrijwilligers.¹⁴³

3) Eisen ten aanzien van participatie in de samenleving

Onderwijs kan, al dan niet tijdelijk of permanent, op een andere locatie worden gegeven, in een thuissetting of een locatie waar leerlingen collectief onderwijs ontvangen. Zeker wanneer jongeren veelvuldig in een 1-op-1 situatie les krijgen is de vraag of er voldoende sociale interactie met andere kinderen/leerlingen plaatsvindt. Ook hier zijn verschillende opties mogelijk. Contact met andere leerlingen is mogelijk door fysiek aanwezig te zijn op school, maar wellicht ook door participatie via ICT toepassingen zoals Skype of in 'online' communities, door interactie met kinderen buiten de schoolsfeer (in sportclubs bijvoorbeeld). Uiteraard kan niet alleen de plaats, maar ook de frequentie variëren.

Eisen aan thuisonderwijs in Vlaanderen

In Vlaanderen¹⁴⁴ heeft de wetgever (Decreetgever) een vrij uitgebreid model voor thuisonderwijs gereguleerd. Ouders hebben daar de keuze om aan de leerplicht te voldoen door twee mogelijkheden: een inschrijving in een erkende onderwijsinstelling of huisonderwijs. Ook de onderwijsinspectie beschouwt huisonderwijs als een volwaardig onderwijsalternatief voor het volgen van onderwijs in een erkende onderwijsinstelling. De verklaring dat ouders opteren voor huisonderwijs moet jaarlijks worden verstrekt.

¹⁴² Voor wat betreft het bekostigd bijzonder onderwijs geldt evenwel dat de Grondwet in artikel 23 lid 6 de keuzevrijheid van leermiddelen expliciet beschermt.

¹⁴³ Het bevoegd gezag kan dit wel eisen.

¹⁴⁴ Zie Controle op huisonderwijs. Beoordelingskader, http://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/HUO_boordelingkader_0.pdf.

De decreetgever heeft de volgende criteria opgelegd voor het huisonderwijs, met daarin de volgende inhoudelijke doelen:

- 1° het onderwijs is gericht op de ontplooiing van de volledige persoonlijkheid en de talenten van het kind;
- 2° het verstrekte onderwijs bereidt het kind voor op een actief leven als volwassene;
- 3° het onderwijs heeft eerbied voor de culturele waarden van het kind zelf en van de anderen;
- 4° het onderwijs bevordert het respect voor de grondrechten van de mens.

Voor de concretisering van de 4 criteria zijn de vastgestelde ontwikkelingsdoelen/eindtermen en de opsomming van verplichte leergebieden/vakken het ijkpunt. Verder verwacht de overheid dat kennis en vaardigheden worden overgebracht “op een geregelde en systematische wijze”. Dit vereist volgens de Vlaamse overheid randvoorwaarden aan zaken zoals:

- iemand die het onderwijs verstrekt;
- het gebruik van geschikte leermiddelen;
- het voorzien van voldoende onderwijstijd;
- geregelde evaluatie van de leervorderingen.

4.3.2 Component toezicht en borging van kwaliteit

Wie houdt toezicht

Naast de vraag waaraan getoetst worden bij onderwijs op een andere locatie is er de vraag wie toezicht houdt en hoe. De functie van het toezicht staat, zoals in Kamerstukken eerder is omschreven, in verband met “de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om kinderen kwalitatief goed onderwijs te laten volgen zodat jongeren goed worden voorbereid op hun functioneren in de samenleving van nu en morgen (zie ook Kamerstukken II 1992/93, 22 900, nr. 3, blz. 3). Dat is niet alleen in het belang van het kind, maar dient ook een algemeen maatschappelijk belang[...]. Deze verantwoordelijkheid geldt des te sterker waar het het onderwijs aan kinderen in de leerplichtige leeftijd betreft”.¹⁴⁵

De vraag wie toezicht houdt, houdt ook verband met de reikwijdte van de Leerplichtwet; overheidstoezicht ligt voor de hand waar het leerlingen betreft die in de leerplichtige leeftijd vallen, maar ook hier kan de intensiteit van het toezicht verschillen, afhankelijk van de mate waarin er deugdelijkheidseisen van toepassing zijn. Immers, de inspectie kan als toezichthouder alleen toezicht houden waar de wetgever heeft bepaald dat er eisen zijn gesteld aan het onderwijs. Voorts speelt ook het functioneren van de ‘onder toezicht gestelde’ een rol: zie artikel 4 lid 3 Wot: “De intensiteit van het toezicht in het onderwijs is afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van naleving van wettelijke voorschriften [...]”. Dit uitgangspunt zou uiteraard kunnen gelden voor het onderwijs op een andere locatie dan de school, voor de instantie onder wiens verantwoordelijkheid het onderwijs op die andere locatie wordt gegeven.

Er kunnen verschillende actoren betrokken zijn¹⁴⁶ in het toezicht:

- De *onderwijsinspectie*: gezien de algemene wettelijke taak van de inspectie (artikel 3 lid 1 Wot: “Het toezicht op het onderwijs is opgedragen aan de inspectie”), ligt een rol voor inspectie in alle arrangementen voor onderwijs op een andere locatie voor de hand. Dit toezicht zal intensiever zijn naarmate het onderwijs meer valt onder het ‘regulier’ bekostigd onderwijs, en meer op afstand staan naarmate het onderwijs minder gereguleerd is door deugdelijkheidseisen.

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 652, nr. 3 p.3.

¹⁴⁶ Tussen de verschillende toezichthouders zal, net als nu, mogelijk ook samenwerkingsconvenanten moeten worden gesloten om integraal toezicht mogelijk te maken.

Ook het uitgangspunt van artikel 4 lid 1 Wot (de inachtneming van de vrijheid van onderwijs) is in verschillende gradaties toe te passen, afhankelijk van de vraag of hier kernelementen van de vrijheid van onderwijs in het geding zijn. Aangrijpingspunt zal in eerste instantie een instelling zijn, maar voorstelbaar is dat wanneer dit mogelijk is, ook een individuele onderwijsgevende kan worden aangesproken, op moment dat deze volgens de deugdelijkheidseisen individueel verantwoordelijk is voor de uitvoering van (een gedeelte van) het onderwijs op een andere locatie. Dit zal uiteraard wel de nodige kosten met zich brengen.¹⁴⁷

- *De gemeente c.q. leerplichtambtenaren*: leerplichtambtenaren hebben een rol richting ouders waar het gaat om de naleving van de Leerplichtwet. In verschillende arrangementen voor onderwijs op een andere locatie zullen zij betrokken kunnen worden bij de vormgeving van arrangementen, voor zover de Leerplichtwet of de sectorwetten daar mogelijkheden voor biedt. In aantal gevallen zal dat wellicht gebeuren aan de hand van de validatie van bijvoorbeeld een arrangement dat door de inspectie is vastgesteld (zie bijvoorbeeld nu het bindend advies van de inspectie terzake van de vraag of een particuliere school een 'school' is in de zin van de Leerplichtwet, artikel 1a1 lid 2 Lpw 1969).
- *Onafhankelijke (erkende) deskundigen of 'peers'*: zoals gezegd zal in veel gevallen betrokkenheid van de overheid bij het toezicht voor de hand liggen, op die eisen die als deugdelijkheidseisen voor het onderwijs op de andere locatie zijn vastgesteld. Daarnaast is het voorstelbaar dat bepaalde eisen door instellingen onderling, of –wanneer het groepen individuele ouders betreft- door een vorm van onafhankelijke (private) kwaliteitstoetsing door audits, of een (private) certificerende instantie. Certificering als vorm van toezicht werd door de Onderwijsraad als volgt gedefinieerd: "Een onafhankelijke, betrouwbare en deskundige instelling [die] schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het product, het proces of de persoon voldoet aan voorafgestelde eisen. De meerwaarde van certificering is de interne kwaliteitsverbetering van gecertificeerde instellingen en de vergroting van het draagvlak van kwaliteitscriteria."¹⁴⁸ Hier ligt dus niet zozeer toezicht of naleving van de norm voorop, maar kwaliteitsverbetering. Datzelfde geldt voor systemen van 'peer evaluation' of intercollegiale visitaties.¹⁴⁹ Instellingen die bepaalde gelijksoortige vormen van onderwijs op een andere locatie aanbieden kunnen onderling afspreken dat er een accreditatie of visitatiesysteem van toepassing is (met eventuele sancties zoals 'naming and shaming' of intrekken van bepaald keurmerk).¹⁵⁰
- *Intern toezicht door het bevoegd gezag*: bij onderwijs op een andere locatie kan of moet ook sprake zijn van intern toezicht op het onderwijs dat door een derde, maar onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, wordt gegeven (het bevoegd gezag heeft immers zorgplicht voor de ingeschreven leerling). Wanneer instellingen met elkaar een gezamenlijke voorziening in stand houden waarin leerlingen tijdelijk verblijven, zal het bevoegd gezag of de gezamenlijke bevoegde gezagen daarvoor een instrumentarium of toezichtkader moeten hebben. Individuele 'maatwerk' afspraken die onderwijsinstellingen met ouders maken, zullen ook vorm van toezicht of handhaving kennen (dit kan variëren van het stopzetten van de afspraak, of het inschakelen van instanties zoals Jeugdzorg).

147 Zie eerder de opmerkingen in Kamerstukken II 2007/2008, 30 652, nr. 16, p.5.

148 Onderwijsraad, Doortastend onderwijstoezicht, Den Haag: Onderwijsraad 2006,p.48.

149 Zie in het po bijvoorbeeld in het verleden het Ziezo project in het kader van Qprimair.

150 Keurmerken en certificerende instanties zijn er in het onderwijs in allerlei soorten en maten. Zie bv.. de Examenkamer. De Examenkamer betreft feitelijk certificering van private examens en examinerende instanties. De Examenkamer is een onafhankelijke toezichthoudende instelling voor beroepskwalificerende en/of functiegerichte examens, www.examenkamer.nl.

Hoe toezicht houden op OOAL: via school van inschrijving, of rechtstreeks door middel van bijvoorbeeld risicoanalyse

De vraag wie toezicht houdt en waarop, wordt gevolgd door de kwestie hoe toezicht wordt gehouden. Zoals gezegd zou, bij inschrijving op een school, het bevoegd gezag van die school aangrijpingspunt moeten zijn voor het toezicht. Onafhankelijk waar dat onderwijs wordt uitgevoerd, zou het bevoegd gezag zich moeten verantwoorden over hoe het onderwijs (onderwijstijd) wordt vormgegeven, aan de hand van de wettelijke regelingen en de toepasselijke toezichtkaders. Het toezicht volgt in die zin de zorgplicht van de school voor de ingeschreven leerling; dit is feite onder de huidige wetgeving ook al zo.

De mate en wijze van toezicht hangt af van het arrangement dat het onderwijs op een andere locatie regelt. Het kan direct of indirect plaatsvinden (bij dat laatste is dan de vraag voor de inspectie: hoe houdt het bevoegd gezag toezicht op het onderwijs dat op een andere locatie plaatsvindt?). Het toezicht kan voorafgaande aan het arrangement plaatsvinden (door middel van een documentenanalyse, het nazien of bepaalde afspraken voldoen aan wettelijke eisen), tijdens het arrangement (een midterm review, audit, bezoek, rapportage) en na afloop (door middel van een eindrapportage) wanneer het onderwijs op een andere locatie wordt beëindigd voor de leerling.

Zie in dit verband, als voorbeeld, ook artikel 11a en 11b van de Wot waarin het toezicht op nieuwe instellingen is geregeld. Hier is in artikel 11b lid 2 Wot de risicoanalyse vastgelegd. De inspectie oefent toezicht uit door middel van het opstellen van een risicoanalyse indien bepaalde gegevens zoals het schoolplan of de getuigschriften van docenten niet binnen de genoemde termijn zijn verstrekt en de inspectie onvolkomenheden constateert in de naleving van die vereisten. Een dergelijke analyse zou ook van toepassing kunnen zijn bij het afsluiten van (individuele) arrangementen voor onderwijs op een andere locatie.

Model toezicht op thuisonderwijs in Vlaanderen

In Vlaanderen wordt het toezicht op thuisonderwijs geregeld via controlebezoek dat in de eerste plaats een documentenonderzoek betreft. De ouder dient ervoor te zorgen dat alle documenten die kunnen aantonen dat het reeds verstrekte huisonderwijs voldoet, beschikbaar zijn voor de inspectie op het ogenblik van het controlebezoek. De leerling is verplicht aanwezig bij het bezoek. Zowel de ouder(s), eventueel de verstrekker van het onderwijs, en leerling worden gehoord. Ze krijgen de kans om het versterkte huisonderwijs toe te lichten. Er wordt tijdens het bezoek niet gepeild naar de kennis en vaardigheden. De onderwijsinspectie spreekt zich niet uit over de beoordeling tijdens het controlebezoek. Ze neemt niet de rol op van begeleider of ondersteuner van het huisonderwijs. De inspectie concentreert zich op twee aspecten:

1. Kunnen de nagestreefde onderwijsdoelen gelijkwaardig worden beschouwd aan (de doelen die moeten leiden tot het bereiken van) de Vlaamse ontwikkelingsdoelen, eindtermen (verplichte leergebieden/vakken)?
2. Heeft het onderwijs aantoonbaar geleid tot meer kennis en kunde?
 - a. Werd het onderwijs afgestemd op de leerbehoefte van de leerling, gepland, gestructureerd?
 - b. Werden er geschikte leermiddelen gebruikt (voor het bereiken van de leerdoelen)?
 - c. Werd er voldoende tijd besteed aan het onderwijs (minimum 14 u per week/ 26 weken)?
 - d. Werd het bereiken van de leerdoelen geregeld geëvalueerd?
3. Beoordeling van de resultaten van het controlebezoek.

Bij een negatief antwoord volgt nader onderzoek en weging van de feiten. Wanneer inspecteurs tijdens een controlebezoek een schrijnende situatie vaststellen waarbij de algemene veiligheid/integriteit van de leerling in gevaar is, moeten ze dit onmiddellijk melden bij bevoegde instanties.

4.3.3 Component governance en verantwoordelijkheid¹⁵¹

Deze component behelst een principieel element en gaat over de vraag *wie* over de totstandkoming van het onderwijs op een andere locatie besluit; de zeggenschap over de vraag of een OOAL arrangement een passende oplossing is. Zoals in de voorgaande hoofdstukken is gebleken is de huidige situatie zeer gedifferentieerd: soms gebeurt onderwijs op een andere locatie op uitdrukkelijke wens van de ouders (zoals het beroep op vrijstelling in het geval van artikel 5 onder b. Lpw vanwege richtingsbezwaren), soms op instigatie van het bevoegd gezag (de leerling is vanwege gedragsproblemen niet te handhaven op de school of geschorst of verwijderd), soms vanwege de feitelijke situatie van de leerling (de leerling ligt in het ziekenhuis, heeft medische klachten, zit in het buitenland of het kind heeft ouders met een varend bedrijf) en soms door en in nader overleg tussen ouders en school, met betrokkenheid van de inspectie (gevallen van tijdelijke vrijstelling van geregeld schoolbezoek op basis van artikel 11 onder g Lpw 1969, met onderwijsbegeleiding op afstand). Met andere woorden: soms willen de ouders dat het kind thuis of een andere locatie onderwijs volgt (thuis, in het buitenland, op een 'topsport' locatie, een zorgboerderij of andere vorm van dagbesteding), maar mag het niet, soms willen de ouders juist dat het kind naar school gaat, maar wordt de toegang het betreffende onderwijs ontzegt (de situatie van de onvrijwillige 'thuiszitters'). In de meeste gevallen is er een toetsende rol van hetzij de lokale overheid (via leerplichtzaken, of er daadwerkelijk sprake is van een vrijstelling) of van de inspectie (om te bepalen of het gegeven onderwijs, wel 'onderwijs' is in de zin van de wet en hoe de kwaliteit is geborgd).

Uiteraard is het startpunt de aanmelding en het keuzerecht van de ouder. De ouder kiest voor een bepaalde school van een bepaalde richting, met een bepaald schoolondersteuningsprofiel, een pedagogisch-didactisch concept enzovoorts. Daarnaast is er de verantwoordelijkheid en zorgplicht van het bevoegd gezag voor een 'passend aanbod' in het geval het een leerling betreft met een extra ondersteuningsbehoefte. Wanneer het kind staat ingeschreven bij een school wordt het bevoegd gezag gezien als de instantie die uiteindelijk beschikt over de vraag waar kind, op welke locatie, wordt geplaatst.¹⁵² Dit laat onverlet de bredere zorgplicht en verantwoordelijkheid die het bevoegd gezag houdt voor ingeschreven leerlingen (ook als deze bijvoorbeeld thuis zitten in afwachting van definitieve verwijdering) en plichten die bijvoorbeeld nu voortvloeien uit de wetgeving in het kader van passend onderwijs en de Algemene Wet Gelijke Behandeling Chronische Ziekte en Handicap.

De wet (zie bijvoorbeeld artikel 41 Wpo) laat ruimte om leerlingen op verzoek van de ouders van bepaalde gedeelten van het onderwijs vrij te stellen, mits daar alternatieve activiteiten voor in de plaats komen.¹⁵³ Verwezen zij nogmaals naar de conclusie van hoofdstuk 2: de huidige wet biedt feitelijk al een grote mate van ruimte om onderwijs anders te organiseren, op een andere plaats (mits aan de basisnormen wordt voldaan), als ouders en bevoegd gezag dat afspreken. Wanneer ouder en bevoegd gezag (in het geval van passend onderwijs) niet tot overeenstemming komen zijn er 'derden', zoals onderwijsconsulenten, de inspectie, of uiteindelijk geschillen beslechtende instanties zoals de tijdelijke geschillencommissie passend onderwijs of de rechter die ingeroepen kunnen worden.

151 Verantwoordelijkheid zou ook opgevat kunnen worden als 'aansprakelijkheid'. Op moment dat onderwijs (onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag) wordt uitgevoerd door een derde kunnen civielrechtelijke vragen ontstaan rond de aansprakelijkheid voor de handelingen en het onderwijs dat wordt gegeven. We laten deze kwestie hier verder onbesproken, maar zal zeker in de praktische uitwerking een aandachtspunt zijn.

152 Voor het bijzonder onderwijs valt dit onder het beginsel van de vrijheid van inrichting, voor het openbaar onderwijs is dit het beginsel van pedagogische autonomie.

153 Uit de wetsgeschiedenis blijkt overigens niet dat men meteen dacht aan onderwijs op een andere locatie. Het ging meer om situaties waarbij leerlingen" deels de school voor basisonderwijs deels een school voor speciaal onderwijs volgen, [...] daartoe de mogelijkheid krijgen via vrijstelling van schooltijden op de basisschool." Kamerstukken II1976-1977, 14428, nrs. 1-4 p.49.

In de afweging *of en hoe* onderwijs op een andere locatie plaatsvindt is, net zoals nu het geval is, mede de context bepalend: voor wie is het (kan iedere leerling of ouder zich erop beroepen), voor hoe lang (tijdelijk of permanent), zijn er externe (medisch) toetsende instanties nodig of niet. Op basis van de huidige arrangementen ligt de verantwoordelijkheid voor het onderwijs op een andere locatie hetzij bij de individuele ouder (wanneer deze op grond van de Leerplichtwet een 'opting out' recht oftewel vrijstelling heeft van de inschrijvingsplicht), hetzij bij de school van inschrijving. Bij de bepaling of onderwijs op een andere locatie voor de individuele leerling geschikt is, zou een externe instantie een indicatie kunnen geven (vergelijkbaar met bijvoorbeeld de toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs) of een geschil kunnen beslechten tussen onderwijsinstelling en ouder, of ouder en overheid (leerplichtambtenaar/inspectie), vergelijkbaar met de huidige geschillencommissie passend onderwijs.¹⁵⁴ Dit is met name het geval als een objectieve vaststelling nodig is om te bepalen of onderwijs op een andere locatie nodig is (bijvoorbeeld om vast te stellen welke lichamelijke of psychische omstandigheden van de leerling schoolgang belemmeren of andere omstandigheden die permanente of tijdelijke vrijstelling van de leerplicht noodzakelijk maken).

Los van de diverse arrangementen die mogelijk lijken voor onderwijs op een andere locatie lijkt een verantwoordelijkheidsverdeling of de governance altijd een zaak van drie partijen: ouders (als vertegenwoordiger van het kind of de leerling), overheid en de instantie die verantwoordelijk is voor het onderwijs (bevoegd gezag of in het geval van thuisonderwijs de casus waarin ouder en onderwijsgever feitelijk vaak samenvallen).

4.3.4 Component bekostiging

De bekostiging van onderwijs op een andere locatie kan ook op verschillende manieren plaatsvinden. Uiteraard is het mogelijk dat de bekostiging verloopt via het bevoegd gezag, die als verantwoordelijke, voor een gedeelte deze bekostiging besteed aan onderwijs op een andere locatie (zolang dit valt binnen de kolom onderwijs c.q. bekostigingsbesluiten).¹⁵⁵ Het andere uiterste is dat de ouder zelf volledig privé opdraait voor eventuele extra kosten.

Een andere optie is dat de het bevoegd gezag waar het kind staat ingeschreven, leermiddelen of (afstands)onderwijs inkoop. Dat onderwijs wordt vervolgens collectief of individueel verstrekt aan leerlingen (zie bijvoorbeeld de speelwerkpakketten in het kader van de schipperskinderen, of onderwijs aan kinderen die tijdelijk thuis zitten en op afstand onderwijs volgen met begeleiding vanuit school).

Een alternatieve vorm is een leerlinggebonden systematiek of vouchers. In een vouchermodel wordt het geld aan onderwijsdeelnemers gegeven in de vorm van geormerkte middelen. Deelnemers kunnen de vouchers vervolgens verzilveren bij erkende scholen en instellingen. Wanneer het geld niet naar de onderwijsafnemer, maar naar de onderwijsaanbieder gaat maar toch geormerkt wordt gaat het om een 'rugzakje'.¹⁵⁶

Het is verder mogelijk een fiscale aftrek voor ouders die thuis onderwijs geven of zelf (aangepast) materiaal inkopen te regelen. Deze variant volgt dan het systeem van de aftrekbaarheid voor studiekosten.

154 Nu beslist soms feitelijk ook de strafrechter dat er sprake is van een situatie waarin de ouder niets verweten kan worden en voldaan heeft aan de zorgplicht volgend uit de leerplichtwet. Zie b.v. Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 27 maart 2009, LJN: BH9847. De leerling was verwijderd en verwezen naar een reboundvoorziening, terwijl het daarvoor niet geïndiceerd was.

155 Net zoals nu kan in onderliggende regelgeving worden neergelegd in hoeverre onderwijs aan 'derden' (particuliere instellingen of aanbieders) mag worden uitbesteed.

156 Sinds 1 augustus 2014 worden deze niet meer toegekend.

Een afwegingsaspect bij vormgeving van de bekostiging van onderwijs op een andere locatie betreft de scheidslijn tussen publieke en private bekostiging. Publiek bekostigde instellingen zijn in dit opzicht gebonden aan de bekostigingsregelgeving. Aan ouders die zich inschrijven voor een bekostigde school kan niet zomaar een bijdrage worden gevraagd, als dit een voorwaarde is voor toelating tot een bepaald 'arrangement' voor onderwijs op een andere locatie, omdat dit strijd met het beginsel dat ouderbijdragen geen voorwaarde mogen zijn voor toelating tot het onderwijs (zie bijvoorbeeld artikel 40 lid 1 Wpo). Bij het particulier, niet-bekostigd onderwijs zijn het uiteraard de ouders zelf die het onderwijs bekostigen.

Problemen rond budgetten voor onderwijs op een andere locatie ontstaan wanneer diverse budgetten samenlopen of niet aansluiten (zoals voor zorg en onderwijs). Op moment dat ouders zelf een budget hebben, moet tegelijk ook de ontvangende onderwijsinstelling bereid zijn afspraken te maken. E.e.a blijkt bijvoorbeeld uit de inzet van middelen voor meervoudig gehandicapte kinderen via de Wet langdurige zorg. "Het gesprek tussen ouders en school hierover blijkt echter ingewikkeld. Soms ontstaat er spanning tussen de behoefte aan de inzet van zorg op school en de bereidheid van ouders om zorg in de gevraagde omvang aan de school beschikbaar te stellen".¹⁵⁷ Dergelijke ervaringen kunnen meewegen in de besluitvorming om al dan niet (partiële en individuele) budgetten voor onderwijs op een andere locatie mogelijk te maken.

4.3.5 Component vormgeving en inrichting

Bij deze component gaat het om het 'hoe': welk juridisch instrumentarium kan geschikt worden geacht om onderwijs op een andere locatie te regelen? Zoals gezegd blijkt uit de verkenning in hoofdstuk 2 dat in veel gevallen van onderwijs op een andere locatie (zoals bij een OPDC, in het kader van een leer-werktraject, gevallen van vrijstelling onder 11 onder g Leerplichtwet 1969) gebruikt wordt gemaakt van individuele (contract)afspraken tussen onderwijsinstellingen met ouders/leerlingen, soms met betrokkenheid van een overheidspartij (onder benaming contract, overeenkomst of ontwikkelingsperspectief). Verschillende onderdelen zullen daarin aan bod (kunnen) komen, conform de hiervoor genoemde componenten: wie zijn partijen, wat zijn wederzijdse verantwoordelijkheden, tijdsduur, voorwaarden aan het onderwijs/onderwijsgevende, toezicht en sancties bij niet-naleving (kan de overeenkomst worden opgezegd of niet, onder welke omstandigheden) en oplossing van geschillen. Het individuele (leer of onderwijs)plan of perspectief zal wellicht moeten worden voorgelegd aan een externe deskundige.¹⁵⁸

Deze overeenkomsten of individuele handelingsplannen/perspectieven kunnen ingekaderd zijn door de wet en uitvoeringsmaatregelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de duur van 'onderwijs op een andere locatie' (voorbeeld: leerlingen die zijn ingeschreven bij een school mogen volgens de regelgeving¹⁵⁹ gedurende hoogstens twee jaren (een gedeelte van) het onderwijsprogramma volgen bij een OPDC). Onderdeel van het ontwikkelingsperspectief is de verwachte verblijfsduur van de leerling op het OPDC en of de leerling tijdens die verblijfsduur het gehele onderwijsprogramma of een deel daarvan op het OPDC volgt. Ook kan iets geregeld zijn rond de bevoegdheid van docenten (zie ook hier de regeling ten aanzien van de OPDC: het onderwijs van leerlingen die langer dan drie maanden een programma volgen bij het OPDC moet worden gegeven door docenten die voldoen aan de bevoegdheids- en bekwaamheidseisen zoals die zijn vastgelegd in de Wet op het voortgezet onderwijs, als geregeld in artikel 2a Wvo). Zie terzake ook

¹⁵⁷ Zie Kamerstukken II 2014/15, 31 497, nr. 150, p.4.

¹⁵⁸ Hoogeboom, Roelofs en Slump noemen als onderdelen voor een overeenkomst: Reden van afstandsonderwijs, Onderwijsprogramma, begeleiding, Schoolbezoek, Privacy, Bekostiging, beëindiging, Toezicht en aansprakelijkheid. Zie hun rapport Van Miep ziek naar Miep opmaat, a.w.p.21.

¹⁵⁹ Artikel 26 lid 2 Inrichtingsbesluit Wvo.

het voorstel uit 2011 ten aanzien van toezicht op het thuisonderwijs; ook daar was het voorstel het niveau van de onderwijsgevende een onderdeel te laten zijn van de regels voor onderwijs thuis.¹⁶⁰

Het verzoek van ouders (of school en ouders gezamenlijk) kan stapsgewijs worden getoetst. Een voorbeeld is de procedure¹⁶¹ voor de vervangende leerplicht van artikel 3a Lpw 1969. Hierbij dienen de ouders het verzoek in en is er een plan van aanpak dat voorziet in een begeleidingsprogramma “ten behoeve van de jongere dat is opgesteld door de school en dat tenminste bevat een beschrijving van de onderwijsdoelen en van de praktijktijd” (artikel 3a lid 2 onder a Lpw 1969). Uiteindelijk is de beslissing over toepassing van de vervangende leerplicht aan B en W (in mandaat de leerplichtambtenaar), gehoord de ouders en het hoofd van de school.

Verhouding tussen componenten

Bij de vraag naar de samenhang tussen de componenten, is op voorhand te wijzen op een verband tussen de mate van regulering aan de voorkant en toezicht aan achterkant. Meer eisen aan de ‘voorkant’ die gesteld worden aan het onderwijsproces, doelen etc., betekent ook meer toezicht. Dit zal versterkt worden wanneer het mogelijk wordt om voor (individuele) arrangementen bekostiging te krijgen (‘onderwijs op afstand’ vouchers). Over de verantwoording van dergelijke budgetten (als deze uit publieke middelen komen) zullen regels gesteld moeten worden, sancties etc. Vanuit het systeem van passend onderwijs lijkt het niet logisch nu weer een landelijke regeling te ontwerpen, maar eerder te bezien of en hoe samenwerkingsverbanden passend onderwijs realiseren en of ‘onderwijs op een andere locatie’ via bepaalde maatwerktrajecten daar een onderdeel van kan zijn.

4.4 Conclusie: enkele basiscomponenten voor onderwijs op een andere locatie en mogelijke consequenties voor de huidige regelgeving

De wetgever heeft sinds de totstandkoming van de leerplichtwet in 1900 in toenemende mate gewerkt aan de binding van leerlingen aan school, en het beperken van thuisonderwijs of onderwijs op een andere locatie dan de school. Tegelijkertijd is ontheffing van de inschrijf- en schoolbezoekplicht in bepaalde omstandigheden mogelijk, en biedt de wetgeving de mogelijkheid voor leerlingen die wel staan ingeschreven (tijdelijk) onderwijs te volgen op een andere plek of (tijdelijk) vrijstelling te verlenen van het voorgeschreven programma. De moties die de aanleiding vormen voor dit onderzoek geven aan dat er behoefte is ‘maatwerk’ te leveren, gericht op de individuele ontwikkeling van het kind. Het individuele maatwerkbelang van één leerling is echter ook af te wegen tegen de belangen van eventuele andere leerlingen, die onder verantwoordelijkheid staan van een bevoegd gezag. Zo heeft een bevoegd gezag niet alleen te letten op de belangen van individuele leerlingen, maar is er ook de zorgplicht voor de (financiële)organisatie, kwaliteit en de veiligheid van de instelling als geheel.¹⁶²

4.4.1 Basiscomponenten voor onderwijs op een andere locatie dan de school

Een paar elementen lijken gemeenschappelijk bij het ontwerp van arrangementen voor onderwijs op een andere locatie dan de school:

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VIII, nr. 146.

¹⁶¹ Zie Kamerstukken II 1992/93, 22 900, nr. 7.

¹⁶² In de jurisprudentie is dit bijvoorbeeld naar voren gekomen in zaken rond pestbeleid, waarin door ouders bepaalde wensen werden gebracht zoals intensief toezicht op de pester; de rechter weegt evenwel af tegen andere verantwoordelijkheden en de draagkracht, organisatie en financiën etcetera. Zie uitspraak Rb. Den Bosch, 30 augustus 2006, LJN AY7112.

A) Inhoud: Minimum deugdelijkheid/inhoud en bekwaamheid onderwijsgever vastleggen

Er lijkt zowel uit de wetsgeschiedenis, als uit de veldconsultatie, een redelijke consensus voort te vloeien, dat onafhankelijk van de locatie en door wie het wordt gegeven, onderwijs moet leiden tot een zeker eindniveau of aansluiting op vervolgonderwijs en dat wordt voldaan aan minimumeisen van deugdelijkheid en dat er sprake is van een zekere externe validering of toezicht. Dat is bijvoorbeeld ook terug te zien bij de regelingen voor thuisonderwijs in het buitenland zoals Vlaanderen.

Zie over de algemene doelstellingen van leerplichtig onderwijs ook de algemene bepalingen bijvoorbeeld in de Wpo: Het onderwijs legt mede de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs (artikel 2 tweede volzin) en “het is zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen” (artikel 8 lid 1 Wpo). Bovendien: “Het onderwijs richt zich in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden” (artikel 8 lid 3 Wpo). Al deze bepalingen richten zich voorshands niet op (de inrichting van) de school, maar op de doelstelling van *het onderwijs* als zodanig. Waar dit onderwijs wordt gegeven en door of namens wie is daarbij voorshands van ondergeschikt belang. Het punt van een zekere garantie van de bekwaamheid van de onderwijsgever/verstrekker lijkt ook een punt om op te nemen in elk van de te regelen arrangementen.

B) Vorm: het individuele plan/overeenkomst

Op grond van de verkenning van de huidige wetgeving en de wensen in het veld lijkt de ‘Ontwikkelingsperspectief model/overeenkomst met formats’ een voor de hand liggend model of instrument om diverse vormen van onderwijs op andere locatie dan de school vorm te geven. Deze overeenkomst zou, naast het leer of onderwijsprogramma en afspraken over inzet, moeten bestaan uit een aantal meer procedurele onderdelen die zijn beschreven onder de componenten (governance, toezicht, evaluatie, handhaving/niet-nakoming, geschillen). Afhankelijk van het type onderwijs op een andere locatie kan nadere inkadering plaatsvinden (zoals nu voor de OPDC’s, de leer-werktrajecten enz.).

C) Governance en toezicht: inspectie voor het onderwijs, lokale overheid voor de ouder, school als regisseur

Ten aanzien van de betrokkenheid van overheden lijkt de afdeling leerplicht van de gemeente niet de geëigende instantie om inhoudelijke afwegingen te maken over hoe het onderwijs op een andere locatie wordt vormgegeven en of dit aan een kwaliteitsmaatstaf voldoet. De invulling van de toezichtkaders is situationeel (type arrangement). De samenwerkingsafspraken zouden idealiter tot stand moeten komen op basis van ‘op overeenstemming gericht overleg’ (zie bijvoorbeeld artikel 40a lid 1 Wpo in het kader van het ontwikkelingsperspectief). De zeggenschap of medezeggenschap van ouders over de inrichting, uitvoering en evaluatie van het onderwijs op een andere locatie is nader te bepalen, afhankelijk van de doelgroep van het arrangement.

In de verantwoordelijkheidsverdeling is het uit het oogpunt van sturing het eenvoudigst om het bevoegd gezag waar de leerling staat ingeschreven aan te wijzen als verantwoordelijk ‘regisseur’. Op dat niveau kan immers ook (bekostigings- of aanwijzings)toezicht plaatsvinden. Zodra er andere, zelfstandige instellingen in het spel zijn, bevoegdheden worden verdeeld (of bij de ouder gedeeltelijk of geheel liggen) wordt het punt van handhaving en sturing ingewikkelder. Ervan uitgaande dat onderwijs op een andere locatie, ingericht via een ontwikkelingsperspectief of andere

afpraak, ook gericht is op een inspanning¹⁶³, en niet op een bepaald resultaat, is de vraag of en hoe bijvoorbeeld ouders kunnen worden aangesproken. Er ontbreekt immers het sanctiemiddel van de bekostigings sanctie of aanwijzing.¹⁶⁴ Het lijkt daarom beter aan de voorkant de inspanningsplicht van betrokken partijen zo goed en duidelijk mogelijk (resultaatgericht) te borgen.

Consequenties voor huidige wetgeving

Of de huidige wetgeving knelt ten aanzien van de gewenste of in praktijk gebrachte vormen van onderwijs op een andere locatie, kan niet in algemene zin met ja of nee beantwoord worden, e.e.a hangt af van de context en de doelgroep. De motieven en de situatie van de ouders die bijvoorbeeld vanwege bepaalde godsdienstige opvattingen hun kinderen thuis willen lesgeven, zijn principieel anders dan de motieven van ouders die stellen dat het aanbod van onderwijs niet passend is. Een eerste stap is dus nader te duiden, mede op basis van de signalen uit het veld in dit onderzoek, waar nu precies de problemen zijn in het realiseren van 'onderwijs op een andere locatie' (op afstand), wat precies de oorzaken zijn, en of (nadere) regelgeving of aanpassing regelgeving nu de juiste oplossing is.

Wellicht dat al veel meer mogelijk is binnen de huidige wetgeving dan partijen denken.¹⁶⁵ Het gebruik maken van de ruimte in de huidige wetten en harmoniseren van interpretaties van de toepasselijke wetgeving is dus een eerste vereiste om de componenten te beoordelen en eventuele vervolgstappen te nemen.

In samenhang kunnen in de Leerplichtwet en sectorwetten nadere voorzieningen of regelingen worden gemaakt. Bedacht moet wel worden dat het nader vorm geven of rechten institutionaliseren voor onderwijs op een andere locatie kan ingrijpen op de huidige afspraken en kaders. Een centrale, landelijke norm voor het mogelijk maken van onderwijs op een locatie (thuis) kan bijvoorbeeld de gedecentraliseerde onderwijsondersteuningsplannen van de diverse samenwerkingsverbanden mogelijk doorkruisen.¹⁶⁶ In het algemeen kan voorts gesteld worden dat waar, bijvoorbeeld in het belang van de rechtszekerheid, gelijkheid en het voorkomen van willekeur, er overgegaan wordt tot landelijke regeling en inkadering er waarschijnlijk ook minder mogelijkheden zijn tot individueel maatwerk, tenzij de regelingen daar opening voor bieden door bijvoorbeeld de opname van een hardheidsclausule.

Mogelijkheid van vrijstellings- of experimenteerbepalingen in de wet

Een andere route is de mogelijkheid van een 'vrijstellings-' of experimenteerbepaling in de wet. Binnen een bepaald gebied en in een bepaalde tijd zou onder voorwaarden geëxperimenteerd kunnen worden met 'onderwijs op een andere locatie' (thuis of een andere locatie waar collectief aan bepaalde groepen leerlingen onderwijs wordt gegeven). Eerder wezen Mentink en Zoontjens¹⁶⁷ in het kader van de wens om vernieuwing op scholen te realiseren op de mogelijkheid van een 'vrijstellingsbepaling' in de wet: "Deze figuur komt erop neer dat de minister bij wet wordt opgedragen een bevoegd gezag op aanvraag vrijstelling te verlenen van bepaalde wettelijke voorschriften. Het bevoegd gezag van de school moet dan wel garanderen dat het onderwijs

163 Zie over de strekking van de 'onderwijsvereenkomst' o.a. B.M. Paijmans, De zorgplicht van scholen (diss. UU), Deventer: Kluwer 2013.

164 Zie artikel 163b Wpo en gelijkkluidende bepaling in de Wvo en Wec. Eventuele bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctiemaatregelen richting ouders, zullen gepaard moeten gaan met de nodige procedurele waarborgen en rechtsbescherming, zoals thans in de Leerplichtwet.

165 Deze discrepantie tussen wat partijen denken dat (niet) kan en wat juridisch mogelijk is komt overigens ook geregeld terug in onderzoek over regeldruk in het onderwijs. Tevens kan gewezen op de experimenten zoals het Besluit experiment flexibele en virtuele onderwijstijd, Kamerstukken II 2014/15, 31293, 197.

166 In het Rapport van Hoogeboom c.s wordt in dit kader gepleit voor 'samenwerkingsverbandbreed' beleid voor afstandsonderwijs, als aanvulling op bestaande trajecten, a.w.p.36.

167 D. Mentink & P.J.J. Zoontjens, De parlementaire besluitvorming inzake de invoering van basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs, in: Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 8 p.121.

waarvoor het verantwoording draagt ten minste gelijkwaardig is aan het wettelijk pakket van deugdelijkheidseisen als minimumvoorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs. Daartoe dient de aanvraag te voldoen aan een aantal voorwaarden, waarbij men bijvoorbeeld kan denken aan de operationele beschikbaarheid van een adequaat stelsel van kwaliteitszorg en professionalisering". De huidige sectorwetten maken nu reeds (gedeeltelijke en gereguleerde) vrijstelling mogelijk van bepaalde onderdelen van de sectorwetten via experimenteerbepalingen met het oog op verbetering van kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid (zoals artikel 176 k Wpo). Een dergelijke 'vrijstellingsbepaling' is thans evenwel alleen in de sectorwetten verankerd omdat het ziet op de deugdelijkheidseisen die gericht zijn aan het bevoegd gezag; de Leerplichtwet 1969 en de Wot kennen een dergelijke (geclausuleerde) experimenteerbepaling niet. Artikel 176k lid 6 Wpo verwijst weliswaar naar artikel 1 van de Lpw 1969 (" In verband met een experiment als bedoeld in het eerste lid, kan bij algemene maatregel van bestuur eveneens bij wijze van experiment worden afgeweken van artikel 1 van de Leerplichtwet 1969"), maar uit de Memorie van Toelichting is niet duidelijk wat de reikwijdte is.¹⁶⁸ De Lpw 1969 verwijst zelf ook niet naar de experimenteerbepaling in de sectorwetten.

Door voorafgaande en door de wet nader aan kaders gebonden afspraken, waarbij inspectie en leerplicht, ouders en bevoegde gezagen betrokken zijn, kan bezien worden of een bepaald gewenst model van onderwijs op een andere locatie werkt of niet. Wanneer dit consequenties heeft voor de vrijstellingen in het kader van de Leerplichtwet, zou ook in de Leerplichtwet een dergelijke experimenteerbepaling moeten worden opgenomen.

168 "Het kan bijvoorbeeld noodzakelijk blijken om een experimentele opleiding wat het primair onderwijs betreft onder te brengen in de Leerplichtwet 1969" Het gaat dus kennelijk om een 'opleiding', of dit ook op een andere locatie dan de school kan geschieden is niet direct duidelijk, Kamerstukken 2011/12, 33 116, nr.3, p.5.

Bijlage I Geïnterviewden en gesprekspartners

Tabel Overzicht van geïnterviewden en gesprekspartners OOAL

Organisatie	Naam geïnterviewde
VO-raad	Jessica Tissink ²
LECSO/ PO-raad	Corine van Helvoirt ^{2 3}
BOL-overleg / Ingrado	Carrie Roozemon ^{2 3}
Stichting Christenen voor Onderwijsvrijheid	Erna Stelma ²
Stichting Christenen voor Onderwijsvrijheid	Petra Balkema ²
Stichting Christenen voor Onderwijsvrijheid	Aart-Jan Dingemanse ^{2 3}
Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland	Alinda de Beus ^{1 3}
Bureau Onderwijsconsulenten/SOSO	Aïscha Trokasti ^{1 3}
Landelijke Ouderraad	Peter Hulsen ^{1 3}
Ivioschool	Sjoerd Veltman ^{1 3}
Hartverwarmenderwijs / The next generation	Lucretia Bressers-Tuinstra ²
Hartverwarmenderwijs	Lex Hupe ²
Hartverwarmenderwijs	Indi Hondema ^{2 3}
School at sea	Monique Touw ^{1 3}
Hoenderloo College-Leren op Afstand	Luuk van der Velden ²
Hoenderloo College-Leren op Afstand	Ellen Freriks ^{2 3}
Ouderkracht	Suzanne Boomsma ^{2 3}
Scalasholen	Joris Speckle ^{2 3}
Vanuit Autisme bekeken	Hilda Groeneveld ^{2 3}
Webchair	Eugenia Mangana ^{2 3}
gemeente Zoetermeer (beleid leerplicht, VSV)	Marianne Gringhuis ^{2 3}
Leerling begeleider / zorgcoördinator	Jos Schmets ^{2 3}
Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs	Tonnie Nijenhuis ^{2 3}
Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs	Marloes Gelsing ²
Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs	Eva Witsel ^{2 3}
Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs	Iris van Rooij
Stichting Gedragswerk	Jos van der Horst ²
Stichting Gedragswerk	Bart van Kessel ²
Stichting Maatwerk	Frank Hoogeboom ²
Stichting LOOT (sportscholen)	Wiebe Zoethout ¹
De Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht	Ron Davids ¹
De Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht	Floor Wwijnands ¹
Advies Onderwijsrecht	Katinka slump ²
Yulius onderwijs	Ilja van der Gaag ²
FIRE Kerk Nederland	Frank Pot ²
loysisstichting	Rene Schreurs ²
Stichting Bloemfleur	Sas Boot ²
Praktijk de Regenboog	Marije Hemmer ²
Federatie van Ouders van Dove Kinderen	Mariën Hannink ²
www.stichtingverder.nl	Lucille Netters ²
Schoolloopbaanteam Rijnmond	Jos Schmets ^{2 3}
Scalasholen	Joris Pieter Spekle ^{2 3}
OZL IJsselgroep/Expertis	Jan Haverkate ²

Organisatie	Naam geïnterviewde
Basisschool de Vallei	Jacob Jan Voerman ₂
Ouderplatform Rijnmond	Thea de Groen ₂
BOL-overleg / <i>InfanSius</i>	Carolien de Bruin ₂
BOL-overleg / Gemeente Tilburg	Lia de Beer ₂
BOL-overleg / onderwijsinspectie	Jolande Visser ₂
BOL-overleg / Kinderbescherming	Anja Frowijn ₂
BOL-overleg / Gemeente Amsterdam/ G4	Tinka Munninghof ₂
Onderwijsinspectie	Annemiek Zeeman ₂
BOL-overleg / Leerplicht	Ron van den Bosch ₂
Thuisonderwijzers	Monique Mentink ₂
Thuisonderwijzers	Maria Dam ₂
Ouder	Christiane v/d Sanden ₂
Ouder	Adaja Quak ₂
Ouder	Lara van Beek ₂
Ouder	Margot Steenhof ₂
Ouder	Mitchell Samidjono ₂
Ouder	Marjan Goosen ₂
Ouder	Miriam van Buren ₂
Ouder	Henny van Dongen ₂

1 Interview, 2 Aanwezig bij een groepsinterview of focusgroep, 3 Aanwezig bij de valideringsbijeenkomst

Bijlage II Resultaten enquête

Tabel 0.1 Bruto respons enquête OOAL

	Medisch (overige gronden)	Richtingbezwaar	Buitenland	Specialisatie	Reizend bestaan NL	Totaal
Ouders	161	101	0	0	0	262
Leerlingen	49	25	2	0	0	76
Profs	421	52	38	56	38	605
Totaal	631	178	40	56	38	943

Respons professionals totaal

Tabel 0.2 Vanuit wat voor soort organisatie vult u deze vragenlijst in? (N=449)

Organisatie	Aantal	%
School	135	30%
Leerplichtambtenaar	76	17%
Uitvoerende zorginstelling	65	14%
Belangenorganisatie kind/ouders	28	6%
Samenwerkingsverband	19	4%
Onderwijsconsulent	16	4%
Gemeente	13	3%
Zorgboerderij	10	2%
Begeleider	10	2%
Adviesorganisatie	9	2%
Inspectie	6	1%
Werkgeversorganisatie	4	1%
Politieke partij	1	0%
Anders nl	39	9%
Geen antwoord	18	4%
Totaal	449	100%

Respons leerlingen totaal

Tabel 0.3 Geslacht leerling (N=81)

	8-12 jaar	13-15	16 eo.	Totaal
Jongen	23%	26%	8%	57%
Meisje	21%	12%	10%	43%
Totaal	44%	38%	18%	100%

Tabel 0.4 Wat is je woonsituatie? (N=77)

Ik woon thuis	92%
Ik woon op kamers	1%
Ik woon in combinatie van bovengenoemde woonsituaties	3%

Anders, namelijk	4%
Totaal	100%

Tabel 0.5 Welke van de onderstaande situatie is op uw kind van toepassing? (N=76)

Ik sta ingeschreven op een door de overheid bekostigde school	50%
Ik sta ingeschreven op een particuliere school	4%
Ik sta niet ingeschreven op een school	46%
Totaal	100%

Tabel 0.6 Welke van de onderstaande situaties is momenteel op uw kind van toepassing? (N=41)

Ik volg voltijd onderwijs (mogelijk inclusief onderwijs thuis)	32%
Ik volg deeltijd onderwijs (mogelijk inclusief onderwijs thuis)	22%
Ik volg sinds kort geen onderwijs (verzuim korter dan 4 weken)	7%
Ik volg al langere tijd geen onderwijs (verzuim langer dan 4 weken)	39%
Totaal	100%

Tabel 0.7 Vrijstellingen (N=41)

5a	7%
5b	54%
11d of 12	2%
11g	2%
Niet/weet niet	34%
Totaal	100%

Tabel 0.8 Welke situatie is op je van toepassing (N=76)

Ik krijg onderwijs in het buitenland	3%
Ik krijg onderwijs op een school met een bepaald specialisme	0%
Ik krijg onderwijs zonder vaste locatie (bijvoorbeeld reizend bestaan)	0%
Ik neem niet (volledig) deel vanwege onze geloofs- of levensovertuiging (richtingbezwaar)	33%
Ik neem niet (volledig) deel om andere redenen: bijvoorbeeld om medische redenen	64%
Totaal	100%

Ouders: Kinderen die niet (volledig) deelnemen aan het onderwijs wegens medische of overige gronden

Tabel 0.9 Leerling waarover is gerespondeerd(N=161)

	4-11 jaar	12-15	16 eo.	Totaal
Jongen	22%	33%	17%	72%
Meisje	7%	12%	9%	28%
Totaal	29%	45%	25%	100%

Tabel 0.10 Wat is de woonsituatie van uw kind? (N=161)

Mijn kind woont thuis	93%
Mijn kind woont op kamers	1%
Een combinatie van bovengenoemde woonsituaties	1%
Anders, namelijk	6%
Totaal	100%

Tabel 0.11 Welke van de onderstaande situatie is op uw kind van toepassing? (N=161)

Staat ingeschreven op een door de overheid bekostigde school	74%
Staat ingeschreven op een particuliere school	5%
Staat niet ingeschreven op een school	21%
Totaal	100%

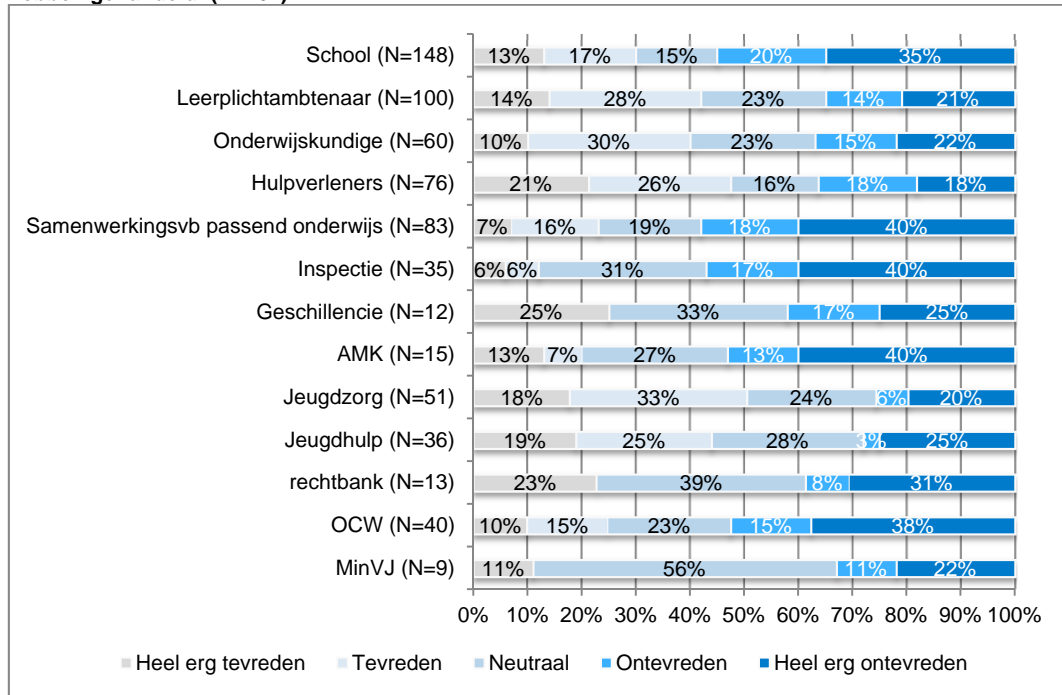
Tabel 0.12 Welke van de onderstaande situaties is momenteel op uw kind van toepassing? (N=127)

Volgt voltijd onderwijs (mogelijk inclusief onderwijs thuis)	48%
Volgt deeltijd onderwijs (mogelijk inclusief onderwijs thuis)	21%
Volgt sinds kort geen onderwijs (verzuim korter dan 4 weken)	5%
Volgt al langere tijd geen onderwijs (verzuim langer dan 4 weken)	26%
Totaal	100%

Tabel 0.13 Vrijstellingen (N=161)

5a	12%
11g	2%
12	1%
Niet/weet niet	85%
Totaal	100%

Figuur 0.1 Welke van de volgende partijen zijn betrokken (geweest) bij de besluitvorming rond de situatie waarin uw kind zich momenteel bevindt? En in hoeverre bent u tevreden met de wijze waarop zij hebben gehandeld?(N=161)



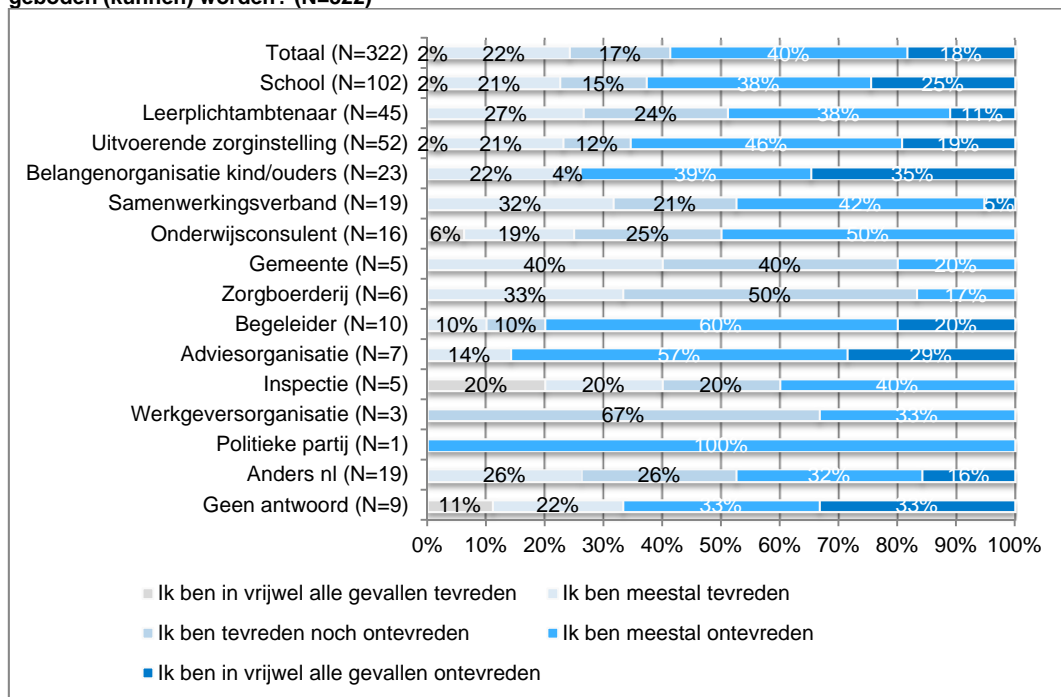
*Excl. Weet niet/ niet van toepassing.

Professionals: Kinderen die niet (volledig) deelnemen aan het onderwijs op medische of overige gronden

Tabel 0.14 Vanuit wat voor soort organisatie vult u deze vragenlijst in? (N=421)

School	125	30%
Leerplichtambtenaar	73	17%
Uitvoerende zorginstelling	62	15%
Belangenorganisatie kind/ouders	26	6%
Samenwerkingsverband	19	5%
Onderwijsconsulent	16	4%
Gemeente	12	3%
Zorgboerderij	10	2%
Begeleider	10	2%
Adviesorganisatie	9	2%
Inspectie	6	1%
Werkgeversorganisatie	4	1%
Politieke partij	1	0%
Anders nl	32	8%
Geen antwoord	16	4%
Totaal	421	100%

Figuur 0.2 In welke mate bent u, in het algemeen, tevreden over de maatwerkoplossingen die momenteel geboden (kunnen) worden? (N=322)

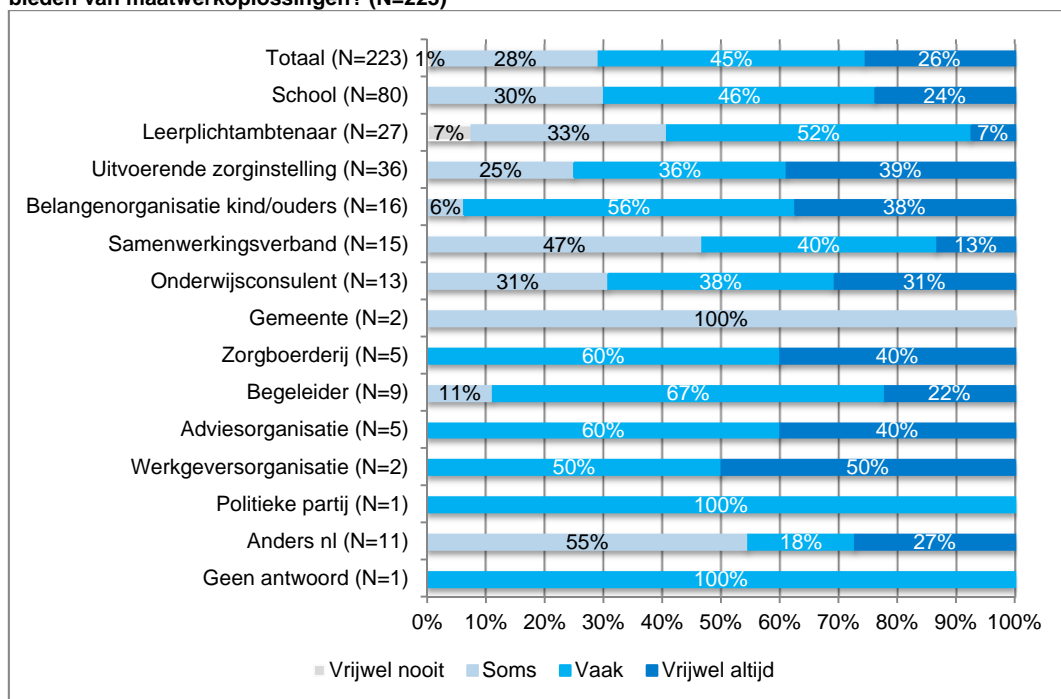


*Excl. Weet niet.

Van alle professionals die antwoord hebben gegeven over kinderen die onderwijs (willen) volgen in het buitenland geeft 81 procent aan belemmerd te worden door wet- en regelgeving bij de uitvoering van maatwerk (N=300).

Degene die aangeven te worden belemmerd, is gevraagd in hoeverre dit het geval is.

Figuur 0.3 In welke mate wordt u, in het algemeen, belemmerd door de wet- en regelgeving bij het bieden van maatwerkoplossingen? (N=223)



*Excl. Weet niet.

Ouders: Kinderen die niet deelnemen aan het onderwijs wegens richtingsbezwaar

Tabel 0.15 Leerling waarover is gerespondeerd(N=99)

	4-11 jaar	12-15	16 eo.	Totaal
Jongen	45%	8%	0%	54%
Meisje	33%	11%	2%	46%
Totaal	79%	19%	2%	100%

Tabel 0.16 Wat is de woonsituatie van uw kind? (N=101)

Mijn kind woont thuis	100%
Mijn kind woont op kamers	0%
Een combinatie van bovengenoemde woonsituaties	0%
Anders, namelijk	0%
Totaal	100%

Tabel 0.17 Welke van de onderstaande situatie is op uw kind van toepassing? (N=101)

Staat ingeschreven op een door de overheid bekostigde school	2%
Staat ingeschreven op een particuliere school	0%
Staat niet ingeschreven op een school	98%
Totaal	100%

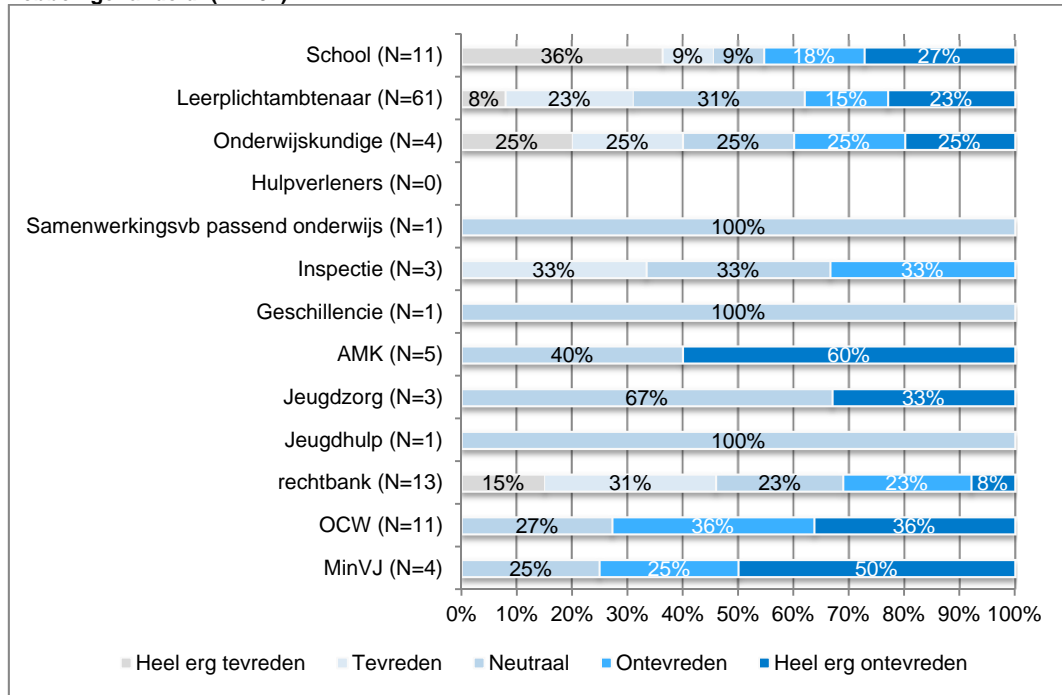
Tabel 0.18 Welke van de onderstaande situaties is momenteel op uw kind van toepassing? (N=2)

Volgt voltijd onderwijs (mogelijk inclusief onderwijs thuis)	100%
Volgt deeltijd onderwijs (mogelijk inclusief onderwijs thuis)	0%
Volgt sinds kort geen onderwijs (verzuim korter dan 4 weken)	0%
Volgt al langere tijd geen onderwijs (verzuim langer dan 4 weken)	0%
Totaal	100%

Tabel 0.19 Vrijstellingen (N=101)

5b	99%
5c	1%
Niet/weet niet	0%
Totaal	100%

Figuur 0.4 Welke van de volgende partijen zijn betrokken (geweest) bij de besluitvorming rond de situatie waarin uw kind zich momenteel bevindt? En in hoeverre bent u tevreden met de wijze waarop zij hebben gehandeld?(N=101)



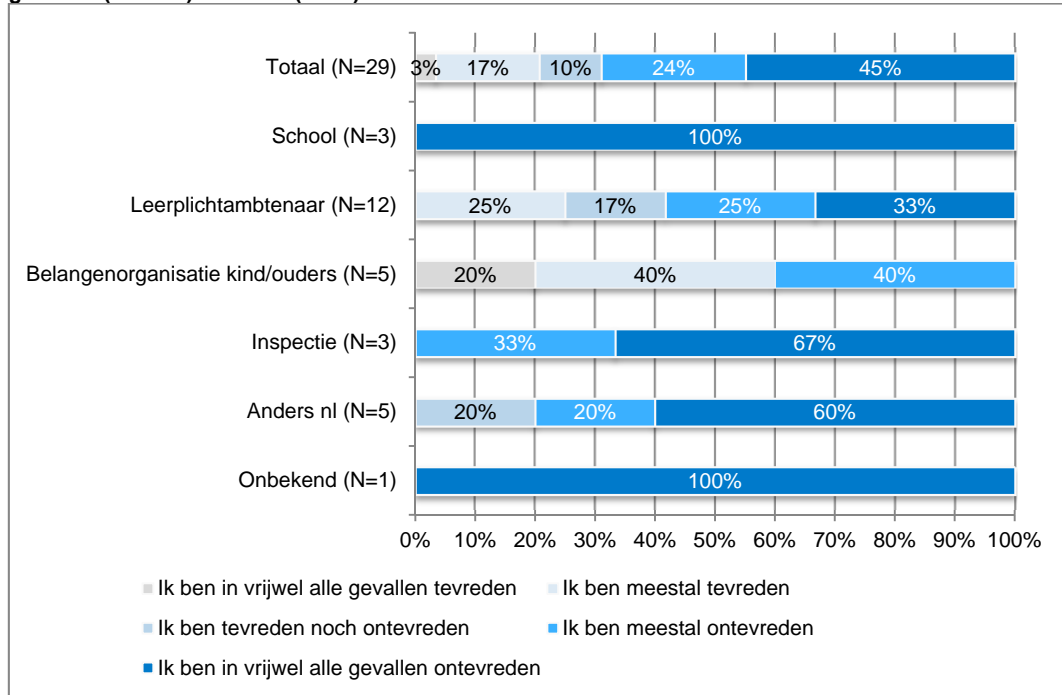
*Excl. Weet niet.

Professionals: Kinderen die niet deelnemen aan het onderwijs wegens richtingsbezwaar

Tabel 0.20 Vanuit wat voor soort organisatie vult u deze vragenlijst in? (N=52)

School	4	8%
Leerplichtambtenaar	25	48%
Belangenorganisatie kind/ouders	5	10%
Gemeente	2	4%
Inspectie	3	6%
Anders nl	10	19%
Onbekend	3	6%
Totaal	52	100%

Figuur 0.5 In welke mate bent u, in het algemeen, tevreden over de maatwerkoplossingen die momenteel geboden (kunnen) worden? (N=29)

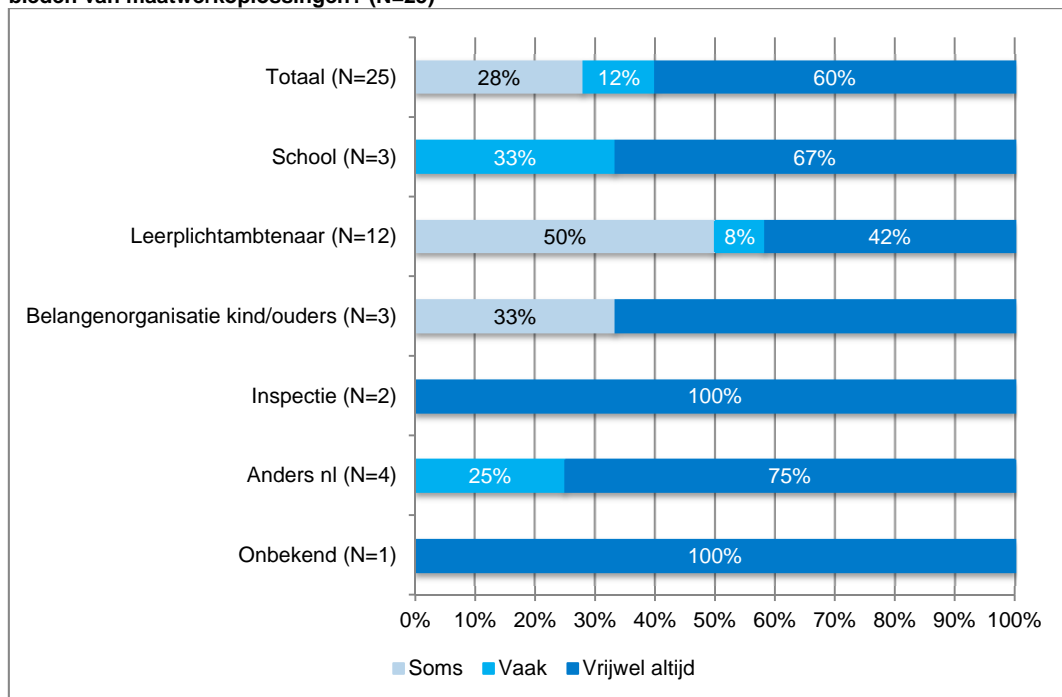


*Excl. Weet niet.

Van alle professionals die antwoord hebben gegeven over kinderen die onderwijs (willen) volgen in het buitenland geeft 84 procent aan belemmerd te worden door wet- en regelgeving bij de uitvoering van maatwerk (N=32).

Degene die aangeven te worden belemmerd, is gevraagd in hoeverre dit het geval is.

Figuur 0.6 In welke mate wordt u, in het algemeen, belemmerd door de wet- en regelgeving bij het bieden van maatwerkoplossingen? (N=25)



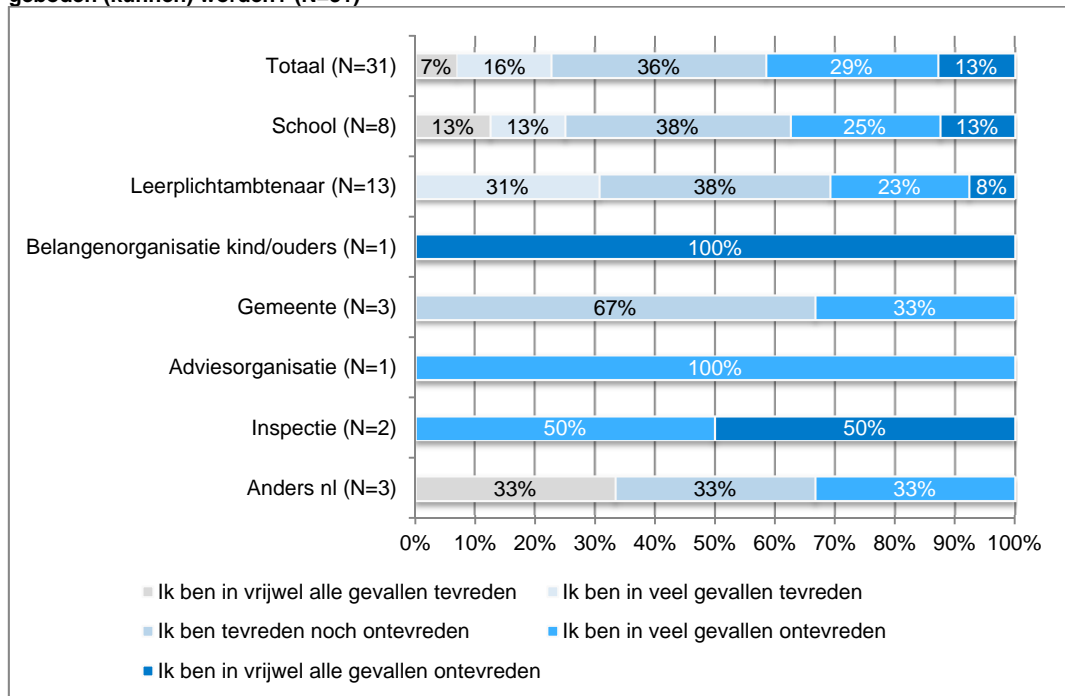
*Excl. Weet niet.

Professionals: Kinderen die onderwijs volgen in het buitenland

Tabel 0.21 Vanuit wat voor soort organisatie vult u deze vragenlijst in? (N=38)

Organisatie	Aantal	Procent
School	10	26%
Leerplichtambtenaar	16	42%
Belangenorganisatie kind/ouders	1	3%
Gemeente	4	11%
Adviesorganisatie	1	3%
Inspectie	2	5%
Anders nl	4	11%
Totaal	38	100%

Figuur 0.7 In welke mate bent u, in het algemeen, tevreden over de maatwerkoplossingen die momenteel geboden (kunnen) worden? (N=31)

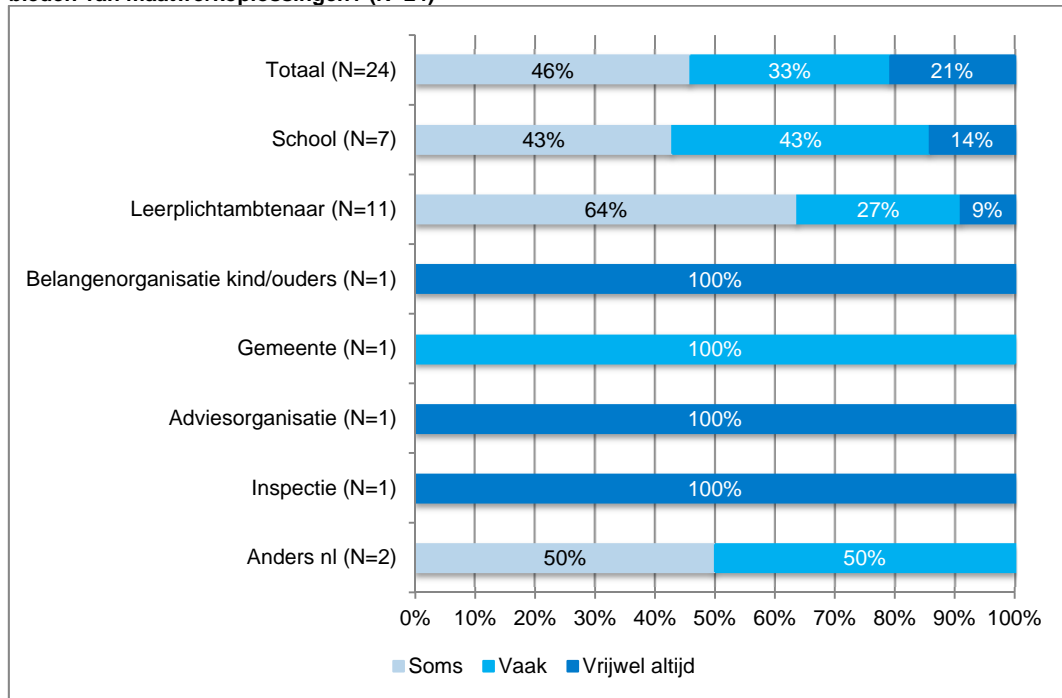


*Excl Weet niet.

Van alle professionals die antwoord hebben gegeven over kinderen die onderwijs (willen) volgen in het buitenland geeft 83procent aan belemmerd te worden door wet- en regelgeving bij de uitvoering van maatwerk (N=30).

Degene die aangeven te worden belemmerd, is gevraagd in hoeverre dit het geval is.

Figuur 0.8 In welke mate wordt u, in het algemeen, belemmerd door de wet- en regelgeving bij het bieden van maatwerkoplossingen? (N=24)



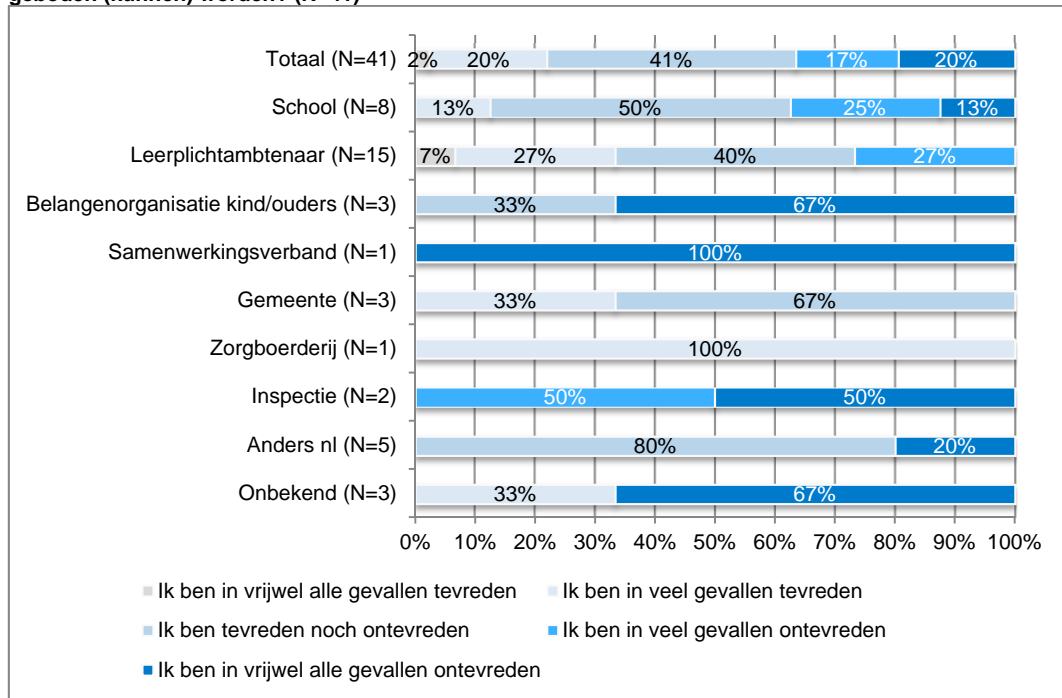
*Excl. Weet niet.

Professionals: Kinderen die onderwijs volgens met een bepaald specialisme

Tabel 0.22 Vanuit wat voor soort organisatie vult u deze vragenlijst in? (N=56)

School	10	18%
Leerplichtambtenaar	20	36%
Uitvoerende zorginstelling	1	2%
Belangenorganisatie kind/ouders	3	5%
Samenwerkingsverband	1	2%
Gemeente	5	9%
Zorgboerderij	1	2%
Inspectie	3	5%
Anders nl	7	13%
Onbekend	5	9%
Totaal	56	100%

Figuur 0.9 In welke mate bent u, in het algemeen, tevreden over de maatwerkoplossingen die momenteel geboden (kunnen) worden? (N=41)

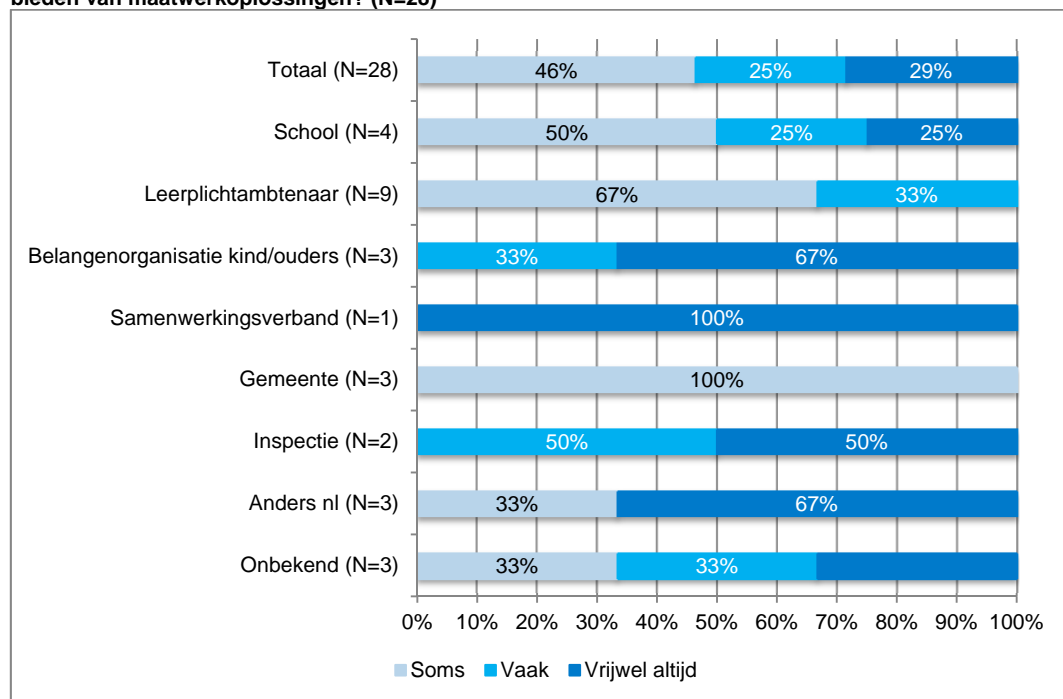


*Excl. Weet niet.

Van alle professionals die antwoord hebben gegeven over kinderen die onderwijs (willen) volgen in het buitenland geeft 86procent aan belemmerd te worden door wet- en regelgeving bij de uitvoering van maatwerk (N=35).

Degenen die aangeven te worden belemmerd, is gevraagd in hoeverre dit het geval is.

Figuur 0.10 In welke mate wordt u, in het algemeen, belemmerd door de wet- en regelgeving bij het bieden van maatwerkoplossingen? (N=28)



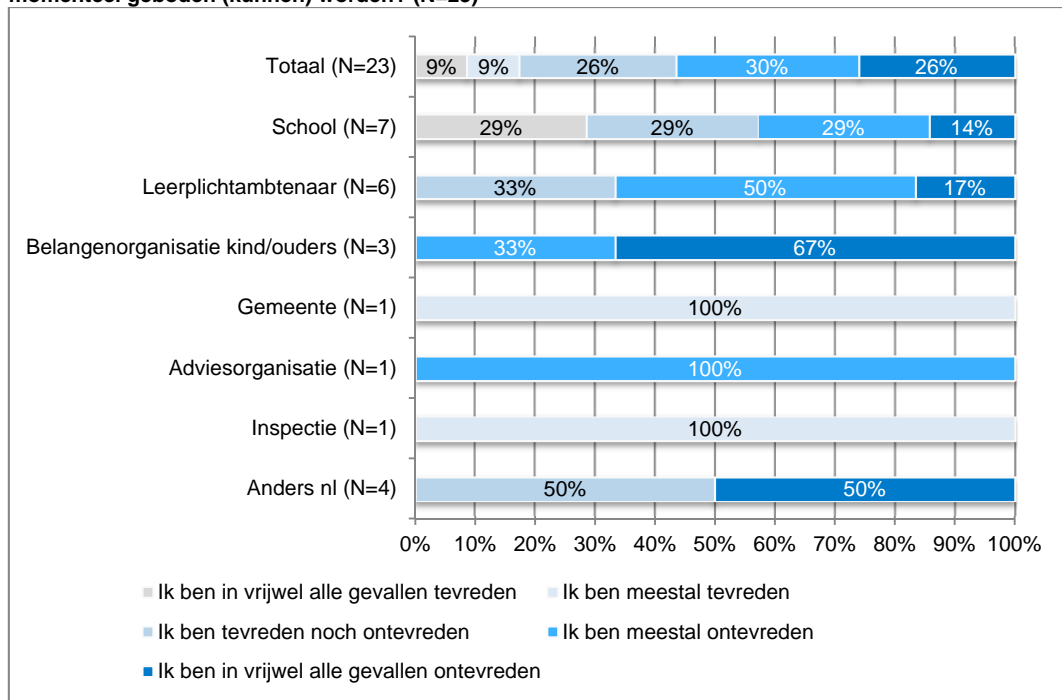
*Excl. Weet niet.

Professionals: Kinderen die deelnemen aan onderwijs zonder vaste locatie

Tabel 0.23 Vanuit wat voor soort organisatie vult u deze vragenlijst in? (N=38)

School	12	32%
Leerplichtambtenaar	11	29%
Belangenorganisatie kind/ouders	3	8%
Gemeente	1	3%
Adviesorganisatie	1	3%
Inspectie	1	3%
Anders nl	7	18%
Geen antwoord	2	5%
Totaal	38	100%

Figuur 0.11 In welke mate bent u, in het algemeen, tevreden over de maatwerkoplossingen die momenteel geboden (kunnen) worden? (N=23)

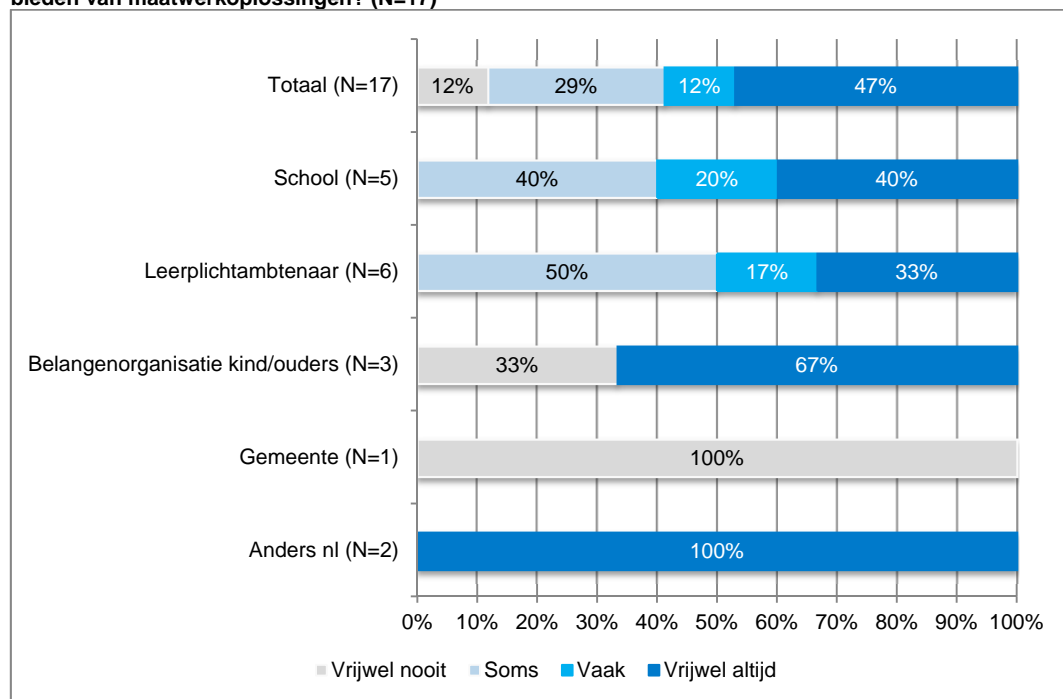


*Excl. Weet niet.

Van alle professionals die antwoord hebben gegeven over kinderen die onderwijs (willen) volgen in het buitenland geeft 87 procent aan belemmerd te worden door wet- en regelgeving bij de uitvoering van maatwerk (N=23).

Degene die aangeven te worden belemmerd, is gevraagd in hoeverre dit het geval is.

Figuur 0.12 In welke mate wordt u, in het algemeen, belemmerd door de wet- en regelgeving bij het bieden van maatwerkoplossingen? (N=17)



*Excl. Weet niet.

Bijlage III Literatuurlijst

T.Barkhuysen & P.W.A. Huisman, Tussenrapportage inzake de verruiming van de kwalificatieplicht naar 23 jaar, Rotterdam: gemeente Rotterdam 2012.

S.Blom & P. Duijvestijn, Combineren van topsport met studie, Amsterdam: DSP groep 2008.

F. Hoogeboom, E. Roelofs en K. Slump, Van Miep ziek naar Miep uniek, Coöperatie ouderkracht voor het kind 2015.

P.W.A. Huisman, Het meervoudige recht op onderwijs (oratie ESL), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011.

P.W.A Huisman, Verwezenlijking en doorwerking van het (internationale) grondrecht op onderwijs, in: H Gerards & C.H Sieburgh (Eds.), De invloed van fundamentele rechten op het materiële recht. Deventer: Kluwer 2013.

Inspectie van het Onderwijs, Evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers 2011/2012, De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers (type 1 en 2), Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2013.

A. Mommers & J. Lubberman 2013, Vrijstellingen onder de loep, Nijmegen: ITS 2013.

D. Mentink De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs, Den Haag: Onderwijsraad 2011.

D. Mentink & P.J.J. Zoontjens, De parlementaire besluitvorming inzake de invoering van basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs, Den Haag: Ministerie van OCW 2008.

Onderwijsraad, Doortastend onderwijstoezicht, Den Haag: Onderwijsraad 2006.

Onderwijsraad, Verzelfstandiging in het onderwijs II, Den Haag: Onderwijsraad 2010.

Onderwijsraad, Artikel 23 in maatschappelijk perspectief, Den Haag: Onderwijsraad 2012.

B.M.Paijmans, De zorgplicht van scholen (diss. UU), Deventer: Kluwer 2013.

T. Storimans, In- en uitschrijving en leerplicht, in: P.W.A. Huisman & P.J.J Zoontjens, Selectie bij toegang tot het onderwijs, Kluwer: Deventer 2009/2010.

J. Sperling, Moet jij niet naar school? (diss. EUR), Rotterdam, 2010.

J. Sperling, Vrijstelling schoolbezoekplicht afgewezen. Andere gewichtige omstandigheden, noot onder ABRvS 5 november 2014 Gst. 2015/19.

P.J.J. Zoontjens, Leerplicht en de handhaving daarvan, in: L. Michiels & E. Muller (red.), Handhaving. Kluwer: Deventer 2013.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas