Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2006–2007

30 652 Wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van die wet

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 mei 2007

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Onderwijs inzake bovengenoemd voorstel van wet. In deze nota naar aanleiding van het verslag – die mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt uitgebracht – zal ik ingaan op de vragen die door de vaste commissie voor Onderwijs zijn gesteld. Bij de beantwoording is de volgorde van de vragen en opmerkingen in het verslag aangehouden.

I. Achtergrond wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen of de staatssecretaris van oordeel is dat met deze wetswijziging het belang van het kind voldoende wordt gewaarborgd, of dat zij toch liever zou zien dat het sluiten van onvoldoende presterende scholen tot de mogelijkheden zou moeten behoren, dit in het belang van het schoolgaande kind.
Dit wetsvoorstel waarborgt naar mijn mening op effectieve wijze minimum kwaliteitseisen voor niet bekostigde scholen en daarmee de rechten van het kind. Een school die niet aan de minimum kwaliteitseisen voldoet, zal immers niet langer bezocht kunnen worden door leerplichtige leerlingen. Die school is dan immers geen school als bedoeld in de Leerplichtwet. Een bevoegdheid om niet bekostigde scholen te sluiten acht ik dan ook niet nodig. Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen betrekking op bekostigde scholen. Ik zal in een afzonderlijk wetsvoorstel over goed onderwijs en goed bestuur met maatregelen komen voor een adequaat interventiebeleid ten aanzien van bekostigde scholen die onvoldoende presteren.

De leden van de VVD-fractie merken op dat dit wetsvoorstel beoogt de mogelijkheden van de overheid (lees de Onderwijsinspectie) te vergroten om niet-bekostigde scholen beter te kunnen beoordelen op hun kwaliteit en dat hiervoor een aanscherping van de Leerplichtwet is voorzien. Deze leden vinden dat er aan het wetsvoorstel een context ontbreekt waardoor in de lucht blijft hangen waarom juist de Leerplichtwet 1969 (hierna: Leerplichtwet) moet worden aangepast. Volgens deze leden gaat het met name om scholen die lederwijs in plaats van Onderwijs geven en volgens

KST107053
ISSN 0921 - 7363
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2007

deze leden lijkt het buiten kijf dat daarmee veel mis is. Deze leden vragen of daar niet op een andere manier controle over te krijgen is.

Naar mijn mening is aanpassing van de Leerplichtwet de aangewezen weg de rechten van het kind op goed onderwijs te waarborgen. Dit hangt samen met knelpunten waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing beoogt te bieden: het gebrek aan helderheid over wat van niet bekostigde scholen verwacht mag worden en de in de praktijk bestaande ongelijkheid in de handelswijze van de leerplichtambtenaren. Deze elementen zijn geregeld in de Leerplichtwet.
Het lijkt mij niet nodig en niet wenselijk onderscheid te maken in regelgeving tussen niet bekostigde lederwijs scholen en andere niet bekostigde scholen. Uit de 'proefronde' met de nieuwe kwaliteitseisen bleek bijvoorbeeld dat ook lederwijs scholen aan de kwaliteitseisen kunnen voldoen. Tegelijkertijd blijkt dat ook scholen die niet volgens de lederwijs gedachte werken nog niet altijd voldoen aan de nieuwe kwaliteitseisen.

II. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie merken op dat de staatssecretaris in haar brief over bezwaar en beroep (Kamerstukken II, 2006/07, 30 652, nr. 14) uitlegt dat de huidige werkwijze de ouders geen mogelijkheden geeft tot het maken van bezwaar en beroep en dat amendement 13 (Kamerstukken II, 2006/07, 30 652, nr. 13) de ouders die mogelijkheden wel geeft. Volgens deze leden memoreert de staatssecretaris dat bezwaar en beroep tijd kost en zij lijkt dat jammer te vinden en spreekt geen oordeel uit over voornoemd amendement. Deze leden vragen of de staatssecretaris met de leden van de CDA-fractie van mening is dat het kunnen maken van bezwaar en beroep door burgers in het algemeen tegen overheidsbeslissingen, en in het geval van het onderhavige wetsvoorstel in het bijzonder door de ouders, een groot goed is, een zodanig groot goed dat de staatssecretaris deze mogelijkheid van bezwaar en beroep zou moeten toejuichen.
Het is een misvatting te veronderstellen dat ik het jammer zou vinden als bezwaar en beroep mogelijk zouden worden. Ik heb aangegeven dat een bindend advies het karakter zou krijgen van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en dat een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure tot vertraging zou kunnen leiden bij de handhaving van de Leerplichtwet. Ik heb de Tweede Kamer op dit effect willen wijzen, maar ik heb er inhoudelijk geen bezwaar tegen en heb daarom het oordeel aan de kamer gelaten.

Vervolgens vragen deze leden zich af of onder paragraaf 1.4 «Criteria» in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel naast het criterium «in overeenstemming met artikel 9, achtste lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO) wordt het onderwijs in het Nederlands gegeven» niet ook de tweede rijkstaal, het Fries, zou moeten worden genoemd, dan wel in ieder geval niet zou moeten worden uitgesloten.
Dit wetsvoorstel sluit niet uit dat het Fries mede als voertaal bij het onderwijs wordt gebruikt. In artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel wordt in het voorgestelde nieuwe artikel 1a1, eerste lid, onder a, van de Leerplichtwet, artikel 9 van de WPO in zijn geheel, dus inclusief de mogelijkheid van het Fries als voertaal (achtste lid), van toepassing verklaard. Dit geldt overigens ook voor het Fries als apart vak (vierde lid).

De leden van de PvdA-fractie merken op dat artikel 5, onderdeel b, van de Leerplichtwet ouders en/of verzorgers de mogelijkheid biedt van ontheffing van de plicht om een kind of jongere als leerling bij een school in te schrijven als «zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning – of, indien zij geen vaste verblijfplaats

hebben, op alle binnen Nederland – gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben».
Deze leden vragen of het dit kabinet bekend is dat ouders op grond van dit artikel hun kinderen onderwijs kunnen onthouden en dat de leerplichtambtenaar die hiertegen proces verbaal opmaakt door de rechter in het ongelijk wordt gesteld en zij vragen wat het kabinet van de situatie vindt dat een aantal kinderen hierdoor al 8 jaar geen onderwijs krijgen. Daarnaast willen deze leden weten of er feitelijk geen sprake is van rechtsongelijkheid als bij kortdurend ongeoorloofd verzuim de leerplichtambtenaar (terecht) geacht wordt op te treden terwijl tegen jarenlang verzuim niets gedaan kan worden en zij vragen of het, gezien het voorliggende wetsvoorstel, niet voor de hand ligt leerplichtambtenaren de bevoegdheid te geven ouders te verplichten hun kind op een school in te schrijven. Deze leden vragen tot slot of het kabinet mogelijkheden ziet de Leerplichtwet op dit punt bij te stellen.
Deze vraag heeft betrekking op het thuisonderwijs. In de vorige kabinetsperiode is door minister Van der Hoeven een wetsvoorstel aangekondigd ten aanzien van het thuisonderwijs met als doel te waarborgen dat ook kinderen die op bovenbedoelde grond zijn vrijgesteld van de verplichting een school te bezoeken, onderwijs van voldoende kwaliteit ontvangen. Aanvankelijk was er sprake van een gecombineerd wetsvoorstel waarin zowel het particulier onderwijs als het thuisonderwijs aan de orde zou komen. Tijdens de vorige kabinetsperiode heeft de Tweede Kamer ermee ingestemd beide onderwerpen in aparte wetsvoorstellen te behandelen omdat het om fundamenteel andere vraagstukken gaat. Op vrijgestelde leerlingen zijn bepalingen met betrekking tot de leerplicht immers niet van toepassing.
Als een kind is vrijgesteld van de leerplicht is het niet verplicht een school te bezoeken. In dat geval zijn ouders die hun kind niet inschrijven bij een school niet in overtreding. Tegen deze achtergrond kan niet worden gesproken van «verzuim» en is er geen sprake van rechtsongelijkheid.
Ik vind het met het oog op de rechten van het kind een onwenselijke situatie indien ouders van wie de kinderen zijn vrijgesteld van de verplichting een school te bezoeken niet de verantwoordelijkheid nemen hun kinderen van adequaat thuisonderwijs te voorzien.
Tijdens de Tweede Kamerbehandeling van het voorliggende wetsvoorstel heb ik aangekondigd de Tweede Kamer per brief op de hoogte te stellen van mijn voornemens met betrekking tot het thuisonderwijs en het door de toenmalige minister aangekondigde wetsvoorstel. Ik zal deze brief ook aan uw Kamer doen toekomen.

Ik hecht er aan ten aanzien van de bovengenoemde mogelijkheid van vrijstelling van de leerplicht het volgende op te merken. Een kennisgeving van een beroep op vrijstelling is op grond van artikel 8, tweede lid, van de Leerplichtwet niet mogelijk indien een leerling in het jaar voorafgaand aan het moment waarop vrijstelling wordt aangevraagd, ingeschreven heeft gestaan bij een school in de zin van de Leerplichtwet waartegen bedenkingen worden geuit. Dit betekent dat een andere school moet worden gezocht voor de kinderen die waren ingeschreven bij de niet bekostigde school die niet meer aan de criteria voldoet. Voor hen is een beroep op vrijstelling namelijk niet mogelijk.

Ik wijs er daarnaast op dat voorliggend wetsvoorstel termijnen stelt waarbinnen de leerplichtambtenaar proces-verbaal moet opmaken als kinderen niet bij een andere school worden ingeschreven nadat de niet bekostigde school waar zij stonden ingeschreven niet langer aan de gestelde eisen voldoet en derhalve geen school meer is in de zin van de Leerplichtwet. Hierdoor wordt voorkomen dat kinderen thuis blijven zitten.

De leden van de VVD-fractie vernemen graag van het kabinet waarom juist voor aanpassing van de Leerplichtwet is gekozen, en niet naar andere regelgeving inzake de kwaliteit van onderwijs is gekeken. Deze leden geven daarbij aan dat zij niet kunnen overzien welke regelingen er zo al zijn, maar dat zij zich voor kunnen stellen dat wetgeving op het gebied van de Onderwijsinspectie hiervoor ook in aanmerking komt. Deze leden vragen of er, zoals de PvdA-fractie in de Tweede Kamer betoogde, niet al voldoende ruimte voor de Inspectie is om in te grijpen en waarom dat niet gebeurt. Zij vragen daarnaast of gebrek aan slagkracht van de Inspectie om in te grijpen – die niet wordt veroorzaakt door onvolmaakte wetgeving – nu tot een wetswijziging noopt. Tot slot willen deze leden van het kabinet weten, wat nu precies het probleem is dat kennelijk niet op andere wijze kan worden opgelost.

De knelpunten waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing beoogt te bieden hebben betrekking op de Leerplichtwet en niet op andere regelgeving. Voor aanpassing van de wetgeving met betrekking tot de onderwijsinspectie (WOT) is geen aanleiding.
Het wetsvoorstel beoogt duidelijk te maken wat in de Leerplichtwet onder «inrichting» wordt verstaan. Zowel leerplichtambtenaren als scholen hebben aangegeven hieraan behoefte te hebben. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 2 april 2007 (Kamerstukken II, 2006/07, 30 652, nr. 14) ben ik hier op ingegaan. De leerplichtambtenaar blijft de naleving van de Leerplichtwet, en dus het begrip «inrichting» beoordelen, maar nu op basis van een verplicht advies van de Inspectie. Als een school een school in de zin van de Leerplichtwet blijkt te zijn, is vervolgens de WOT op die school van toepassing.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of de werkingssfeer van de voorgestelde regeling wel helder genoeg is. In het bijzonder vragen deze leden het kabinet te reageren op de bezwaren die voortkomen uit de sfeer van de vrije scholen en zij vragen zich af of goed functionerende scholen die tot op heden geen problemen ondervonden nu tegen deze criteria gaan aanlopen.
Dit wetsvoorstel houdt geen rechtstreeks verband met de positie van vrije scholen. Het merendeel van de vrije scholen maakt deel uit van het regulier bekostigde primair en voortgezet onderwijs. Op dit moment is er slechts 1 niet bekostigde vrije school. Deze is niet geneigd de Inspectie inzage te bieden in het onderwijs en de leerresultaten, op een zodanige wijze dat beoordeeld kan worden of het een school betreft in de zin van de Leerplichtwet. Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet is het geven van onderwijs vrij behoudens het toezicht van de overheid. Ook een niet bekostigde vrije school zal de Inspectie in staat moeten stellen te beoordelen of voldaan wordt aan de criteria en dus of het een school betreft waar de leerplicht kan worden vervuld.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP zijn van mening dat onder andere het verplichtend opleggen van de kerndoelen en de verplichting om binnen vier weken melding te maken van de oprichting van een niet bekostigde school, een te vergaande inperking van de onderwijsvrijheid is en zij vragen of het kabinet de mening van deze leden deelt dat het voorstel in gewijzigde vorm de vrijheid van onderwijs inderdaad nog verdergaand inperkt. Daarbij vragen zij indien dit niet het geval is, waarom dat niet zo is en indien dit wel het geval is, hoe zich dit verhoudt tot het feit dat het kabinet het oorspronkelijke voorstel met aanmerkingcriteria heeft aangepast, omdat dit strijdig werd geacht met de vrijheid van onderwijs.
Zoals ook uit het advies van de Raad van State blijkt is het van toepassing verklaren van de kerndoelen niet in strijd met de vrijheid van onderwijs zolang afwijkingsbepalingen die ook voor het bekostigde onderwijs

gelden van toepassing zijn. De informatie over het bestaan van een niet bekostigde school zou ook zonder deze melding bekend worden, omdat de leerplichtambtenaar verplicht is advies te vragen bij de Inspectie.

De leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie vragen het kabinet voorts naar de effectiviteit van het gewijzigde voorstel, nu tegen het advies van de Inspectie bezwaar en beroep mogelijk is. Zij vragen of het optreden van de leerplichtambtenaar daardoor niet wordt vertraagd en de leden van de ChristenUnie vragen of het kabinet de inschatting van deze leden deelt dat juist deze groep ouders in het algemeen assertief optreedt en de kans groot is dat zij van de bezwaaren beroepmogelijkheden gebruik zullen maken. Daarbij vragen zij, indien het kabinet deze inschatting niet deelt, waarom zij deze niet deelt en indien zij deze inschatting wel deelt, welke gevolgen dit heeft voor de effectiviteit van het voorstel.
De mogelijkheid bestaat dat ouders bezwaar en beroep instellen tegen het advies van de Inspectie. Het oordeel van de leerplichtambtenaar of de ouders van een leerling de verplichtingen van de Leerplichtwet niet nakomen, kan daardoor langer op zich laten wachten. De doelstelling van dit wetsvoorstel is om in het belang van het kind kwalitatief goed onderwijs te waarborgen, ook als een kind onderwijs ontvangt op een niet door de overheid bekostigde school. Het huidige begrip «inrichting» is verduidelijkt door criteria op te nemen waaraan een niet door de overheid bekostigde school moet voldoen wil een kind aan die school zijn leerplicht kunnen vervullen. De mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen het advies van de Inspectie wijzigt de doelstelling en het daarmee beoogde effect van het wetsvoorstel niet.

De leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie geven vervolgens aan dat zij graag hadden gezien dat het kabinet het voorstel ter advisering aan de Onderwijsraad had voorgelegd en dat dit een gebruikelijke gang van zaken is bij onderwerpen die artikel 23 van de Grondwet raken. Deze leden vragen wat zich er tegen verzet dit alsnog te doen.
Het oorspronkelijke wetsvoorstel met de memorie van toelichting zijn voorafgaand aan de advisering door de Raad van State, ter vertrouwelijke kennisneming aan de Onderwijsraad voorgelegd. De Onderwijsraad heeft te kennen gegeven geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid eigener beweging te adviseren. Er was dan ook geen reden om het aangepaste wetsvoorstel opnieuw aan de Onderwijsraad voor te leggen.

Daarnaast constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat het advies van de Inspectie voor de leerplichtambtenaar in het gewijzigde voorstel bindend is en zij vragen welke actie het kabinet onderneemt tegen de betrokken leerplichtambtenaar, wanneer deze het advies niet overneemt.
Op grond van artikel 16, eerste lid, van de Leerplichtwet is het toezicht op de naleving van deze wet opgedragen aan burgemeester en wethouders. Het overnemen van het advies van de Inspectie door de leerplichtambtenaar behoort tot de wettelijke taak van de leerplichtambtenaar. Burgemeester en wethouders zullen dus uit hoofde van de arbeidsrelatie actie kunnen ondernemen in de richting van de leerplichtambtenaar, indien hij het advies van de Inspectie niet overneemt.

Tenslotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe het kabinet voorkomt dat moeilijk plaatsbare kinderen, die ten langen leste op het particulier onderwijs terecht zijn gekomen, door een negatief inspectieadvies alsnog tussen wal en schip raken.
Het voorliggende wetsvoorstel heeft als doel de rechten van het kind te waarborgen door minimum eisen te stellen aan de kwaliteit van het onderwijs. Ik benadruk dat alle kinderen aanspraak moeten kunnen maken op deze rechten. Dit geldt ook voor de kinderen van wie de ouders er voor hebben gekozen hen op een niet bekostigde school in te schrijven. Ik zie

daarnaast geen enkele belemmering voor niet bekostigde scholen om in het belang van de kinderen waarvoor zij verantwoordelijkheid hebben genomen aan de gestelde minimumeisen te voldoen. Noch zie ik in het stellen van minimumeisen een belemmering om passend onderwijs te verzorgen. In het geval waarbij leerlingen niet langer ingeschreven kunnen worden bij een niet bekostigde school omdat deze niet in staat is gebleken aan de minimumeisen te voldoen, zal een andere school moeten worden gevonden. Als ouders er voor kiezen hun kind in te schrijven bij een bekostigde school dan zijn hiervoor ruim voldoende mogelijkheden. Voor zover het gaat om kinderen die door de commissie voor indicatiestelling geïndiceerd zijn voor het speciaal onderwijs kunnen de ouders zich wenden tot de onderwijsconsulent. Deze zal de ouders ondersteunen bij het vinden van een passende plek binnen het bekostigde onderwijs en wanneer nodig bemiddelen tussen ouders en scholen. Ik heb er alle vertrouwen in dat op deze wijze voor alle kinderen binnen een redelijke termijn een passende plek beschikbaar is. De ouders kunnen er uiteraard ook voor kiezen hun kind in te schrijven bij een niet bekostigde school die wél voldoet aan de minimumeisen van de Leerplichtwet.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijksma