

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2011

Nr. 153

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 23 maart 2011

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij brief van 17 februari 2011 inzake thuisonderwijs als gevolg van het sluiten van het Islamitisch College Amsterdam (2011D08305). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 23 maart 2011. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

De griffier van de commissie,
De Kler

¹ Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), voorzitter, Haverkamp, M.C. (CDA), Miltenburg, A. van (VVD), Bosma, M. (PVV), Voordewind, J.S. (CU), Dijk, J.J. van (SP), Ouweland, E. (PvdD), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL) en Liefde, B.C. de (VVD).
Plv. leden: Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Werf, M.C.I. van der (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Dille, W.R. (PVV), Rouvoet, A. (CU), Kooiman, C.J.E. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gent, W. van (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Toorenborg, M.M. van (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijnsmä, J. (PvdA), Staij, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL) en Lodders, W.J.H. (VVD).

1

Hoe waardeert u het voornemen van de Amsterdamse ouders om gebruik makend van artikel 5b van de Leerplichtwet de kinderen van school te houden en in plaats van thuisonderwijs aan te bieden een vorm van collectief onderwijs aan te bieden in een buurtcentrum? In hoeverre is er dan sprake van een school? Zou een dergelijke vorm van collectief thuisonderwijs niet onder de leerplichtwet gebracht zou moeten worden?

Ik ga ervan uit dat het zover niet zal komen. Ik vertrouw erop dat de gemeente Amsterdam met succes een beroep zal doen op de ouders, zodat zij ervoor zullen kiezen hun kinderen voor het volgend schooljaar in te schrijven op een school in de zin van de wet.

Thuisonderwijs is geen vorm waarmee aan de leerplicht kan worden voldaan, maar kan aan de orde zijn wanneer de ouders zijn vrijgesteld van de leerplicht. Ik hecht echter zeer aan de leerplicht en de naleving ervan en dus het gaan naar een echte school in de zin van de wet.

Collectief onderwijs aanbieden in een buurtcentrum lijkt op het oprichten van een particuliere school. Een particuliere school voor primair of voortgezet onderwijs dient aan de vereisten van de leerplichtwet te voldoen (artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 in samenhang met artikel 1a1) om daar de leerplicht te kunnen vervullen. De inspectie brengt over een dergelijke voorziening bindend advies uit of deze kan worden beschouwd als een school in de zin van de wet.

2

Kunt u bevestigen dat de Grondwet in artikel 23, lid 2 spreekt over de vrijheid van onderwijs behoudens het toezicht van de overheid? Waar 97 kinderen collectief thuisonderwijs krijgen, lijkt er sprake te zijn van onderwijs volgens de wet. In hoeverre voorziet u dan in het toezicht vanuit de overheid?

Thuisonderwijs is geen vorm van onderwijs in de zin van de Leerplichtwet, ook niet als het collectief plaatsvindt. Het staat de ouders vrij een particuliere school op te (laten) richten. Als deze aan de criteria in de leerplichtwet (artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 en artikel 1a1) voldoet voor het zijn van een school in de zin van de wet (zogenoemde B3-school) kunnen de kinderen daar de leerplicht vervullen. Op die particuliere scholen wordt toezicht gehouden door de Inspectie van het onderwijs. Voor leerlingen die ingeschreven staan op de particuliere school behoeft dus geen sprake te zijn van vrijstelling van de leerplicht. De leerling is dan immers ingeschreven op een school in de zin van de Leerplichtwet.

3

Hoe verhoudt het geven van thuisonderwijs zich tot de in het Burgerlijk Wetboek opgenomen plicht van ouders om te zorgen voor een deugdelijk opvoeding en verzorging (BWB1, art. 247)? Wordt aan dit artikel voldaan door middel van onderwijs op een door de overheid erkende school of staat dit artikel in principe ook onderwijs buiten een school toe? Verplicht dit artikel ouders om bij een beroep op artikel 5b van de Leerplichtwet wel te voorzien in onderwijs?

Het door middel van thuisonderwijs vervullen van de in het Burgerlijk Wetboek (BW) opgenomen verplichting van de ouders om te zorgen voor een deugdelijke opvoeding en verzorging, kan slechts aan de orde zijn als de ouders zijn vrijgesteld van de leerplicht. Genoemde algemene bepaling in het BW is in de leerplichtwet geconcretiseerd met de plicht voor ouders om te zorgen dat leerplichtige jongeren staan ingeschreven op een school in de zin van de wet en dat deze die school geregeld bezoeken. Nederland

kent een leerplicht die tevens «schoolplicht» inhoudt. Dit artikel in het BW verplicht ouders «te verzorgen en op te voeden» waaronder ook wordt verstaan de zorg en verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn, de veiligheid en het bevorderen van de ontwikkeling van de persoonlijkheid. Het is aan de ouders hoe zij hieraan vormgeven.

Zoals in mijn beleidsreactie van 13 december 2010 (32 500 VIII, nr. 123) op het aanvullend onderzoek naar thuisonderwijs aangegeven is gebleken dat de kinderen van alle onderzochte vrijgestelde ouders een vorm van vervangend onderwijs ontvingen. Meestal in de vorm van thuisonderwijs door de ouders, dat zij over het algemeen op consciëntieuze wijze geven.

4

Hoe denken onderwijsjuristen over artikel 5, en in het bijzonder artikel 5b? Kunt u ingaan op de reactie van hoogleraar Onderwijsrecht, professor Zoontjens, in Trouw van zaterdag 12 februari jl. betreffende de juridische aspecten van de casus van de ouders van de 97 kinderen van het Islamitisch College Amsterdam, die hun kinderen thuisonderwijs willen geven?

Er is geen sprake van verschil van mening met de door professor Zoontjens gegeven reactie in het bedoelde artikel. Als wordt voldaan aan de aanhef van artikel 5 Leerplichtwet, het gestelde onder artikel 5, onder b, en de vormvoorschriften in de artikelen 6 en 8 is sprake van vrijstelling van rechtswege.

5

Kunt u inzicht geven in de wijze waarop thuisonderwijs in de ons omringende landen (o.a. Vlaanderen, Duitsland en Verenigd Koninkrijk) is geregeld en in hoeverre er daar ook sprake is van toezicht, hoe dit toezicht wordt uitgevoerd en hoe de kwaliteit van thuisonderwijs wordt vastgesteld?

Bij mijn brief van 12 juli 2010 (Kamerstukken II, 32 123 VIII, nr. 144) heb ik uw Kamer het aanvullend onderzoek naar «Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar» van het Kohnstamm Instituut aangeboden. In dit onderzoek is hoofdstuk 3 gewijd aan het (toezicht op) thuisonderwijs in andere landen. Tevens bevat dit onderzoek bijlagen met een beschrijving van thuisonderwijs waaronder het toezicht in België/Vlaanderen, België/Wallonië, Engeland, Frankrijk, Ierland en Noorwegen. In Duitsland en Spanje is thuisonderwijs verboden.

6

Wat is de reden geweest om in het verleden geen inspectie in te schakelen bij het bewaken van de kwaliteit van thuisonderwijs?

Thuisonderwijs is geen bij wet geregelde vorm van onderwijs. Evenmin is toezicht erop geregeld. Er kan pas sprake zijn van thuisonderwijs, dus het niet ingeschreven staan op een school in de zin van de wet, wanneer de ouders zijn vrijgesteld van de leerplicht.

Mijn brief van 13 december 2010 (32 500 VIII, nr. 123) bevat de beleidsreactie op het aanvullend onderzoek naar thuisonderwijs. Het kabinet acht het niet noodzakelijk en disproportioneel om aan de geldende wettelijke bepalingen inzake vrijstelling van de leerplicht op grond van richtingsbedenkingen voorwaarden te verbinden op het gebied van de kwaliteit van thuisonderwijs en het toezicht erop. Daarbij is opgemerkt dat het opnemen van thuisonderwijs in wetgeving en het eventueel regelen van toezicht als ongewenst neveneffect kan hebben dat thuisonderwijs wordt

gezien als een volwaardig alternatief voor regulier onderwijs. Dit zou een onwenselijke aanzuigende werking kunnen hebben.

«Het naar school gaan» gaat voor mij boven alles en ik zet een vraagteken bij de wenselijkheid van vrijstelling van de leerplicht en dus bij de mogelijkheid van thuisonderwijs.

In de hierboven genoemde brief is ook opgemerkt dat uit de vergelijking met vijf andere Europese landen (zie vraag 5) geen beeld is ontstaan van een alternatief wettelijk systeem dat grote voordelen oplevert ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie.

7

Wat zijn de redenen dat ouders overgaan tot thuisonderwijs, kunt u dat naar motieven uitsplitsen op omvang?

Thuisonderwijs kan slechts indien er sprake is van vrijstelling van de leerplicht. Een grond voor die vrijstelling is «overwegende bedenkingen tegen de richting van alle scholen op een redelijke afstand» (artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet).

Dit dienen overwegende bedenkingen te zijn van godsdienstige of levensbeschouwelijke aard, en geen pedagogisch-didactische bezwaren en niet gericht tegen de soort van onderwijs, niet gericht tegen de leerplicht als zodanig en niet gericht tegen de wettelijke inrichting van het onderwijs. Er vindt geen centrale registratie plaats van de soort van godsdienst of levensfilosofie die als bedenking wordt aangevoerd.

In het onderzoeksrapport «Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar», u aangeboden bij mijn brief van 19 mei 2009 (Kamerstukken II, 31 700 VIII, nr. 184), is op pagina 25 aangegeven wat volgens de betrokken 51 respondenten/ouders de aard van het richtingbezwaar is. Van de 51 geven er 19 «holistisch» aan, 6 «evangelisch» en verder is het verdeeld met 1, 2 of 3 personen over 15 andere al dan niet religieuze bezwaren¹.

Of het altijd om levensbeschouwelijke bedenkingen gaat dan wel dat deze als zodanig wordt aangevoerd terwijl het eigenlijk alleen gaat om de keuze voor thuisonderwijs, is onduidelijk.

8

Wordt aan alle kerndoelen, bijvoorbeeld inzake burgerschapsontwikkeling en andere sociale doelen, voldoende het hoofd geboden? Hoe wordt dat gemeten, gecontroleerd?

In het u bij brief van 19 mei 2009 aangeboden onderzoeksrapport «Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar» is in paragraaf 3.3 beschreven wat de inhoud van het vervangend onderwijs is. Desgevraagd hebben 40 van de 51 respondenten aangegeven van de kerndoelen kennis te hebben genomen. Op de vraag hoe belangrijk zij deze achten gaven ongeveer evenveel respondenten aan het niet/weinig van belang te achten als van beduidend/veel belang te achten. Twaalf respondenten hebben geen antwoord gegeven.

9

Vindt u thuisonderwijs een aan te moedigen onderwijsvorm? Acht u deze onderwijsvorm af te raden?

Ik acht het van grote waarde zowel voor het kind zelf en zijn ouders, maar ook voor de samenleving als geheel, dat ieder kind samen met andere kinderen en andere volwassenen in een schoolse situatie opgroeit. Een school is er niet alleen voor de overdracht van bepaalde kennis, maar ook

¹ Naast 19 keer «holistisch» en 6 keer «evangelisch» werden de volgende richtingsbedenkingen vermeld: religieus, niet nader gespecificeerd (3), mengvorm religieus/niet-religieus (3), humanistisch (2), katholiek-apostolisch (2), paganistisch (2), zondagsheiliging (2), mystiek-christelijk (2), zevendedags-adventist (2), gereformeerd-vrijgemaakt (1), joods (1), luthers (1), messiaans (1), oosters-orthodox (1), filosofisch-ethisch (1), geen antwoord (2).

voor het leren functioneren in een sociale context, omgaan in een dagelijkse, structurele situatie met mensen met ieder zijn eigen(-) aardigheden, met andere gewoonten en opvattingen, met gezag, het leren rekening houden met anderen en het delen van aandacht. Actieve participatie aan de maatschappij ook via het gaan naar een echte school en dus de leerplicht, staan voor mij op de eerste plaats.

Ik heb dan ook serieuze twijfel bij de bestaande mogelijkheid dat de weg naar thuisonderwijs wordt vrijgemaakt door het zich beroepen op vrijstelling wegens richtingsbedenkingen. Thuisonderwijs is geen onderwijsvorm in de zin van de wet en acht ik dus niet iets dat moet worden aangeraden.

10

Bent u bereid de wet aan te passen zodat thuisonderwijs onder hetzelfde regime komt van de onderwijsinspectie?

In mijn eerder genoemde beleidsreactie van 13 december 2010 heb ik u het standpunt van het kabinet gemeld. Het kabinet acht het niet noodzakelijk en disproportioneel om aan de geldende wettelijke bepalingen inzake vrijstelling van leerplicht op grond van richtingsbedenkingen voorwaarden te verbinden op het gebied van de kwaliteit van thuisonderwijs en het toezicht daarop. Ik ben van mening dat ieder kind zijn plek moet kunnen vinden ter vervulling van de leerplicht op een school in de zin van de wet. Zie ook mijn antwoord op vraag 9.

11

Bent u bereid te voorkomen dat thuisonderwijs als dekmantel wordt gebruikt om onder de strenge eisen voor het oprichten van een school uit te komen?

Thuisonderwijs kan geen dekmantel vormen voor het oprichten van een school waar de leerplicht kan worden vervuld. Thuisonderwijs is slechts aan de orde voor kinderen van ouders die zijn vrijgesteld van het ingeschreven staan op een school in de zin van de leerplichtwet. Een leerling wiens ouders niet zijn vrijgesteld kan de leerplicht niet vervullen zonder inschrijving op een school in de zin van de wet. Voor het oprichten van een al dan niet particuliere school voor het vervullen van de leerplicht zal voldaan moeten worden aan de betreffende wettelijke bepalingen.

12

Bent u bereid een onderwijsplan te verplichten bij thuisonderwijs?

Zie mijn antwoord op vraag 10.

13

Bent u bereid om ouders, leraren en andere betrokkenen die eerder thuisonderwijs hebben gegeven of georganiseerd en daarin aanwijsbaar tekort zijn geschoten niet toe te staan thuisonderwijs te geven? Bent u bereid hetzelfde te doen met personen die eerder bij een onderwijsinstelling betrokken waren die aanwijsbaar tekort zijn geschoten bij het bieden van kwaliteit van onderwijs en/of «good governance»?

Mij ontbreekt daarvoor een grondslag, een bevoegdheid, maar ook de daarvoor benodigde informatie over de situatie achter de voordeur en buiten de school van individuele personen al dan niet ouders zijnde. Hetzelfde geldt voor een oordeel over «aanwijsbaar te kort schieten».

De positie van personen «die eerder bij een onderwijsinstelling betrokken waren en daar te kort zijn geschoten» valt buiten dit kader en is een aangelegenheid van het betrokken bestuur.

14

Bent u bereid vooraf te toetsen of thuisonderwijs aan eisen voldoet voordat er tot thuisonderwijs wordt overgegaan?

Zie mijn antwoord op vraag 10.

15

Welke kosten brengen inspectie en andere genoemde waarborgen voor kwaliteit met zich mee? Hoe verhouden die kosten zich tot de kosten van inspectie voor een gangbare leerling? Bent u bereid deze mogelijke kosten aan gevers van thuisonderwijs door te rekenen.

De te maken kosten voor inspectie en andere waarborgen voor kwaliteit van thuisonderwijs zijn onbekend.

Zou de inspectie hier een toezichttaak krijgen dan verwacht ik dat de kosten daarvoor per kind een veelvoud bedragen van het toezicht op een leerling van een school.

De complexiteit van de organisatie en uitvoering van een dergelijk toezicht is groot. Ik acht de invoering van een nieuwe vorm van toezicht op een slechts gering aantal leerlingen dat een grote aanslag doet op tijd, geld en menskracht niet passend en disproportioneel. Dit geldt zeker in een tijd waarin sprake is van een financiële taakstelling die ook uitwerking heeft op de omvang van het aantal ambtenaren, ook bij het houden van toezicht.

De complexiteit en daarmee de kosten van toezicht op thuisonderwijs hangt onder meer samen met het volgende:

- de aard en omvang van in de wet te stellen criteria voor het hebben van een vrijstelling;
- het toezicht moet zien op de naleving van dan bij wet gestelde eisen en kan op verschillende manieren vorm en inhoud krijgen ook qua intensiteit en frequentie. De daaraan verbonden kosten zullen navenant verschillen;
- toezicht op thuisonderwijs vergt een bijzondere aanpak omdat dit zich niet voordoet in een school, maar slechts enkele kinderen betreft in een huiselijke situatie;
- dit toezicht vraagt maatwerk, ook gezien de aanleiding waarom sprake is van thuisonderwijs, nl. godsdienstige of levensbeschouwelijke bedenkingen;
- het vergt het opstellen van aparte toezichtkaders door de inspectie inzake de criteria en normen voor voldoende kwaliteit;
- het vergt de benodigde toespitsing op en scholing in aangepaste vaardigheden van de eventueel betrokken inspecteurs;
- het vergt het bij de centrale overheid bekend zijn van de adressen van vrijgestelde ouders en daarop aanpassen van registratiesystemen, voor de inspectie maar ook wellicht andere uitvoeringsinstanties van het ministerie, hetgeen raakt aan de privacy van deze gegevens;
- bovendien zal voorzien moeten worden in een sanctie indien sprake is van het op de een of andere manier onder de maat blijven van de kwaliteit of omstandigheden van het thuisonderwijs;
- als er vereisten worden gesteld aan degene die thuisonderwijs mag geven (zoals bevoegdheid tot het geven van onderwijs, ouder moet zelf een bepaald diploma hebben behaald, cursus hebben gevolgd) vergt dit ook extra toezicht op de ouders;
- als er voor de kinderen van vrijgestelde ouders bijvoorbeeld tussentijdse toetsen verplicht gesteld worden, vergt dit betrouwbare, wellicht apart ontwikkelde toetsen en een instantie die deze toepast.

Duidelijk is dat hoe meer voorwaarden aan thuisonderwijs en de kwaliteit ervan worden gesteld, zoveel meer bijzonderheden en benodigde inzet dit toezicht met zich mee zal brengen en dus ook aan ermee gemoeide kosten.

Bovendien zal de uitvoering van dit toezicht en de consequenties ervan kunnen leiden tot juridische procedures, die ook extra capaciteit van het ministerie zullen vragen.

Doorberekening van de kosten aan de ouders brengt ook extra organisatie en kosten met zich mee en maakt dat thuisonderwijs slechts mogelijk is voor ouders die over de benodigde middelen beschikken.

Het kabinet heeft reeds aangegeven geen aanleiding te zien voor wettelijke maatregelen inzake toezicht op de kwaliteit van thuisonderwijs. Ik acht het niet nodig en disproportioneel.

Ik acht het niet gewenst om met het regelen van criteria voor thuisonderwijs in de wetgeving en van toezicht daarop het ongewenst neven-effect te creëren dat thuisonderwijs kan worden gezien als een volwaardig alternatief voor regulier onderwijs.

Dit zou een onwenselijke aanzuigende werking kunnen hebben. Ik hecht er zeer aan, ook in het belang van de maatschappij als geheel, dat alle leerlingen echt naar een school gaan.

Ik ga mij dan ook beraden op de opportuniteit van deze vrijstellingsgrond en zal u dit najaar over de uitkomst informeren.