

Ons kenmerk  
20210025-1203

Contactpersoon  
M.P. van Leeuwen

Plaats/Datum  
Den Haag, 29 januari 2021

Uw kenmerk

Doorkiesnummer  
070-310 00 00

Onderwerp  
Advies *Conceptwetsvoorstel onderwijs bij  
vrijstelling inschrijfplicht vanwege  
richtingbezwaren*

De minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media  
De heer A. Slob  
Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Meneer de Minister,

Op 1 december 2020 heeft u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel dat vervangend onderwijs regelt aan jongeren van wie de ouders<sup>1</sup> zich beroepen op de vrijstelling van de inschrijfplicht wegens richtingbezwaren. Hierbij voldoet de raad aan uw verzoek.<sup>2</sup>

Het wetsvoorstel verbindt aan de vrijstelling vanwege richtingbezwaren een aantal verplichtingen om te waarborgen dat de jongere onderwijs van voldoende kwaliteit krijgt. De Onderwijsraad beperkt zich hier tot deze situatie, aangezien u de raad verzoekt te adviseren over het voorgelegde voorstel. Het gaat hier niet over situaties waarin een kind op lichamelijke of psychische gronden niet naar school kan. In zulke situaties mogen de ouders zelf in onderwijs voorzien.<sup>3</sup> Die situaties vallen echter buiten het bestek van het wetsvoorstel en daarmee van het advies van de Onderwijsraad. Evenmin gaat het hier over afstandsonderwijs thuis onder begeleiding van de school als schoolgebouwen gesloten zijn vanwege de volksgezondheid, zoals nu het geval is.

De Onderwijsraad adviseert om het wetsvoorstel niet in de huidige vorm in te dienen. Een wettelijke regeling is zonder meer nodig om het recht op onderwijs van het kind beter te waarborgen. Maar de voorgestelde eisen en procedurevoorschriften stuiten op principiële en praktische bezwaren. De raad pleit voor een benadering die minder uitgaat van regels voor de inrichting van het onderwijs en vooral koerst op de beoogde doelen en resultaten en op enkele randvoorwaarden, met tussentijdse verantwoording over de voortgang.

Hierna volgt eerst een samenvatting van de inhoud van het wetsvoorstel en het waarom ervan. Paragraaf 2 bevat de kern van het advies van de raad. In de drie volgende paragrafen licht de raad dit toe en doet hij aanbevelingen voor de herziening van het wetsvoorstel.

---

<sup>1</sup> Waar sprake is van 'ouders', bedoelt de raad ook een alleenstaande ouder en verzorgers belast met het ouderlijk gezag. Meer bepaald gaat om de personen bedoeld in artikel 2, lid 1, van de Leerplichtwet 1969.

<sup>2</sup> Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de Onderwijsraad gesproken met vertegenwoordigers van de Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs en de vereniging Thuisonderwijsverbond.

<sup>3</sup> Artikel 5, onder a, jo. artikel 7 Leerplichtwet 1969. Voor deze categorie kinderen is een apart wetsvoorstel in de maak (memorie van toelichting, p. 12). Recentelijk heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht over onderwijs aan leerlingen en studenten met een beperking. De raad schetst daarin een perspectief hoe onderwijs voor hen inclusiever kan worden. Zie Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever*.

## 1. Aanleiding voor en inhoud van het wetsvoorstel

Ouders zijn onder artikel 23, lid 2, van de Grondwet vrij om onderwijs aan hun kinderen te geven.<sup>4</sup> Dat kan vanwege de Leerplichtwet echter alleen in aanvulling op schoolonderwijs of als ze een vrijstelling van de inschrijfplicht hebben. In Nederland is het uitgangspunt dat de leerplicht een schoolplicht inhoudt. Daarop kent de wet een beperkt aantal uitzonderingen. Wie zijn kind thuisonderwijs wil laten volgen in plaats van het bij een school in te schrijven, zal moeten voldoen aan de voorwaarden voor een van de vrijstellingen in de Leerplichtwet.

Volgens de Leerplichtwet hoeven ouders hun kind niet in te schrijven bij een school als ze overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs<sup>5</sup> op alle scholen binnen een redelijke afstand van hun woning.<sup>6</sup> Het gaat om 'ernstige gemoedsbezwaren [...] die berusten op een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing' (hierna: richtingbezwaren).<sup>7</sup>

Veruit de meeste jongeren die onder deze vrijstelling vallen, krijgen thuisonderwijs. Daarvoor is wettelijk echter niets geregeld en toezicht op dit onderwijs ontbreekt. Daarmee is niet zeker dat de jongeren daadwerkelijk onderwijs krijgen en dit onderwijs van voldoende kwaliteit is. Zo is het recht op onderwijs van het kind niet gewaarborgd. Met dit wetsvoorstel wil de regering daarin verandering brengen.

### Verplichting voor ouders verbonden aan vrijstelling vanwege richtingbezwaren

De regering stelt voor om aan de vrijstelling vanwege richtingbezwaren een plicht te verbinden. Ouders die zich op deze vrijstellingsgrond beroepen, zijn dan wettelijk verplicht hun kind vervangend onderwijs te bieden in de vorm van thuisonderwijs. Dat onderwijs moet voldoen aan wettelijke voorwaarden.<sup>8</sup> Voor ouders in andere situaties of met andere bedenkingen verandert er niets. Voor hen geldt – afgezien van ouders die in aanmerking komen voor een andere vrijstellingsgrond<sup>9</sup> – nu een inschrijfplicht en dat blijft zo.<sup>10</sup>

Met dit wetsvoorstel wordt de procedure als volgt.

- De ouders sturen de Inspectie van het Onderwijs een onderwijsplan en enkele bewijsstukken. Als daaruit blijkt dat aan de wettelijke eisen aan thuisonderwijs wordt voldaan, verstrekt de inspectie een verklaring van geen bezwaar.<sup>11</sup>
- Ouders moeten, net als nu, aan het gemeentebestuur laten weten dat ze zich op een vrijstelling beroepen. Het wetsvoorstel regelt dat zij bij die kennisgeving voortaan ook (1) de inhoud van hun bedenkingen omschrijven, zodat de leerplichtambtenaar deze kan beoordelen<sup>12</sup> en (2) de verklaring van geen bezwaar van de inspectie meesturen.

<sup>4</sup> Sperling, J. (2007). Het geven van thuisonderwijs is vrij. Thuisonderwijs en artikel 23 lid 2 van de Grondwet. NTO, april 2007, p. 29-39.

<sup>5</sup> Het bezwaar kan ook gaan over het ontbreken van een richting en daarmee ook tegen openbare scholen gericht zijn.

<sup>6</sup> Artikel 5, onder b, jo. artikel 8 Leerplichtwet 1969. Wat een redelijke afstand is, hangt af van de leeftijd van het kind en varieert van vijf tot twintig kilometer. Zie de memorie van toelichting, p. 16.

<sup>7</sup> Hoge Raad, 30 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1157.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, p. 9.

<sup>9</sup> De Leerplichtwet kent nog een uitzondering op de inschrijfplicht voor ouders die een trekkend bestaan leiden (artikel 5a) en voor ouders die hun kind onderwijs laten volgen aan een inrichting voor onderwijs in het buitenland (artikel 5, onder c, jo. artikel 9).

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, p. 9-10.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, p. 34.

<sup>12</sup> Memorie van toelichting, p. 30.

- Na de kennisgeving nodigt de leerplichtambtenaar de ouders en de jongere uit voor een gesprek. In het schooljaar waarin de jongere twaalf jaar wordt, vindt opnieuw een gesprek plaats. De ouders moeten voldoende meewerken aan deze gesprekken.
- De inspectie houdt toezicht op het thuisonderwijs.
- Degene die het onderwijs verzorgt, stelt elk jaar een onderwijsplan op en stuurt dat aan de inspectie. Het plan beschrijft de doelen en de inhoud van het onderwijs en laat in elk geval zien dat het onderwijs aan de wettelijke eisen voldoet.
- Als de inspectie vaststelt dat niet (meer) aan de eisen wordt voldaan, vervalt de vrijstelling.

### **Eisen aan het onderwijs bij een vrijstelling vanwege richtingbezwaren**

Het wetsvoorstel omvat diverse eisen aan het thuisonderwijs.

Het onderwijs wordt ten minste verzorgd door een van de ouders of verzorgers van de jongere. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel betekent dit dat het kind alleen van de eigen ouders onderwijs krijgt.<sup>13</sup>

De ouder die het onderwijs verzorgt, moet de Nederlandse taal voldoende beheersen<sup>14</sup> en beschikken over voldoende pedagogisch-didactische bekwaamheid. Het laatste betekent volgens de toelichting dat de thuisonderwijzer de vakinhoud leerbaar kan maken en met een ontwikkelingsgerichte aanpak een veilig, ondersteunend en stimulerend leerklimaat kan realiseren.<sup>15</sup> Volgens de toelichting moeten de ouders hun bekwaamheid ook onderhouden, omdat dit een voorwaarde is dat het onderwijs blijft aansluiten bij de behoeften van de jongere.<sup>16</sup>

Het onderwijs vindt in overwegende mate plaats op de locatie waar de jongere verblijft.

Het onderwijs moet voldoen aan een aantal wettelijke voorschriften voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs, te weten:

- Het onderwijs is zo ingericht dat de jongere een ononderbroken ontwikkeling kan doorlopen en het onderwijs is afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de jongere.
- Het onderwijs voldoet aan de burgerschapsopdracht.
- Op de ouders rust een zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij zorgen in elk geval voor naleving van wettelijke voorschriften en uitvoering van een stelsel van kwaliteitszorg.
- De ouders beschrijven het stelsel van kwaliteitszorg. Daarbij gebruiken ze onder andere een leerling- en onderwijsvolgsysteem waaruit de vorderingen van de jongere blijken. Ook stellen ze maatregelen ter verbetering vast.

---

<sup>13</sup> Memorie van toelichting, p. 18.

<sup>14</sup> Het wetsvoorstel heeft het over B2- of 3F-niveau. Niveau B2 duidt een niveau aan binnen het Europees Referentiekader Talen. Het is het vierde niveau op een schaal van zes en staat voor 'onafhankelijk gebruiker'. Zie [https://erk.nl/docent/niveaubeschrijvingen/Basisgebruiker\\_onafh\\_gebruiker\\_vaardig\\_gebruiker.pdf/](https://erk.nl/docent/niveaubeschrijvingen/Basisgebruiker_onafh_gebruiker_vaardig_gebruiker.pdf/). Niveau 3F duidt op een niveau binnen het Referentiekader Nederlandse taal. Het is het niveau voor havo- en mbo4-opleidingen. Zie <https://slo.nl/thema/vakspecifieke-thema/nederlands/referentiekader-taal/>

<sup>15</sup> Memorie van toelichting, p. 20.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, p. 20-21 en 27.

Bij jongeren in de basisschoolleeftijd gelden verder de volgende eisen.

- De voertaal van het onderwijs is Nederlands; een deel van het onderwijs kan in het Engels, Duits of Frans gegeven worden.<sup>17</sup>
- Het onderwijs richt zich op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling van het kind en op de ontwikkeling van creativiteit, verwerving van noodzakelijke kennis en sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.
- Het onderwijs is zo ingericht dat de jongere in beginsel binnen acht aaneensluitende schooljaren het basisonderwijs kan doorlopen.
- Het onderwijs omvat – waar mogelijk in samenhang – zintuiglijke en lichamelijke oefening, Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, Engelse taal, expressie-activiteiten, bevordering van sociale redzaamheid (waaronder gedrag in het verkeer), bevordering van gezond gedrag en de kennisgebieden aardrijkskunde, geschiedenis, de natuur (waaronder biologie), geestelijke stromingen en maatschappelijke verhoudingen (waaronder staatsinrichting).
- Voor deze onderwijsactiviteiten stelt de regering kerndoelen vast.
- De thuisonderwijzer hanteert ten minste die kerndoelen<sup>18</sup> en neemt de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen als uitgangspunt.
- Het onderwijs kan de Duitse of de Franse taal omvatten.

Bij jongeren in de leeftijd van het voortgezet onderwijs gelden de volgende eisen.

- De voertaal van het onderwijs is Nederlands, behalve bij vreemdetalenonderwijs of als de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de jongere het nodig maakt een andere taal te gebruiken.
- Het onderwijs voldoet aan de wettelijke definitie van voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, hoger algemeen voortgezet onderwijs of middelbaar algemeen voortgezet onderwijs.
- De regering stelt kerndoelen vast met aandacht voor aspecten van de Nederlandse taal, de Engelse taal, geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde, economie, wiskunde, natuur- en scheikunde, biologie, verzorging, informatiekunde, techniek, lichamelijke opvoeding, beeldende vorming, muziek, drama en dans.

Het thuisonderwijs is evenwichtig gespreid over het jaar en vindt plaats in een sociaal, psychisch en fysiek veilig leerklimaat. Het sluit aan bij de behoefte van de jongere en stelt de jongere in staat door te stromen naar een passend niveau van vervolgonderwijs. Vorderingen in de kennis en vaardigheden van de jongere worden vastgelegd.

Na de periode van basisonderwijs legt de jongere een eindtoets af.<sup>19</sup> Dat gebeurt na maximaal acht aansluitende schooljaren. Verder legt de jongere op zes- en op negenjarige

---

<sup>17</sup> In plaatsen waar het Fries of een streektaal in levend gebruik is, mag Fries respectievelijk die streektaal de voertaal van het onderwijs zijn.

<sup>18</sup> Bij dringende bedenkingen tegen de landelijke kerndoelen kunnen de ouders eigen kerndoelen vaststellen, mits die van gelijk niveau zijn.

<sup>19</sup> De wettelijke uitzondering voor zeer moeilijk lerende kinderen, meervoudig gehandicapte kinderen en kinderen die vier jaar of korter in Nederland zijn en om die reden het Nederlands onvoldoende beheersen, geldt ook bij thuisonderwijs.

leeftijd een voortgangstoets af.<sup>20</sup> De toetsen meten in elk geval kennis van en vaardigheden in de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. De toetsen voldoen aan het kwaliteitsoordeel van een onafhankelijke commissie, die is aangewezen door de minister. Voor de afname van de toetsen stelt de regering nadere regels op. De ouders vermelden de resultaten van de verplichte toetsen in het onderwijsplan.

### **Toezicht op onderwijs bij een vrijstelling vanwege richtingbezwaren**

De Inspectie van het Onderwijs gaat toezicht houden op thuisonderwijs bij een vrijstelling vanwege richtingbezwaren.

Bij dit toezicht gelden de gebruikelijke uitgangspunten voor de taakuitoefening. De inspectie neemt de vrijheid van onderwijs in acht. Ze verricht haar taken zo dat de ouders niet meer worden belast dan nodig is voor een zorgvuldig toezicht. De intensiteit van het toezicht is afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, de professionaliteit van de ouders en de mate van naleving van wettelijke voorschriften. De inspectie stelt een onderzoekskader op, met daarin de werkwijze en het waarderingskader dat ze bij het toezicht hanteert. De inspectie stelt dat kader op na overleg met het thuisonderwijsveld.<sup>21</sup>

De inspectie kijkt elk jaar naar het onderwijsplan dat de ouders indienen en stelt nader onderzoek in als ze een redelijk vermoeden heeft dat de ouders tekortschieten in de naleving van de wettelijke voorschriften.

In het eerste jaar dat de ouders thuisonderwijs verzorgen, bezoekt de inspectie de onderwijslocatie om te beoordelen of deze voldoet aan de wettelijke vereisten. Vervolgens bezoekt ze de locatie minstens eens in de vier jaar en indien een nader onderzoek daartoe aanleiding geeft.

Als de inspectie oordeelt dat het onderwijs tekortschiet in kwaliteit, meldt zij dat meteen aan de ouders en aan het gemeentebestuur. Hetzelfde geldt als de inspectie oordeelt dat ze onvoldoende in staat is gesteld om zich een oordeel over het onderwijs te vormen. Na zo'n melding vervalt de vrijstelling. De ouders zijn dan verplicht hun kind bij een school in te schrijven. Weigeren ze dit, dan is sprake van absoluut verzuim en kan de leerplichtambtenaar een onderzoek instellen en eventueel proces-verbaal opmaken.<sup>22</sup> De melding werkt echter niet zolang de bezwaar- of beroepstermijn loopt of zolang er niet op een ingediend bezwaar of ingesteld (hoger) beroep is beslist.

## **2. Principiële en praktische bezwaren vragen om herziening wetsvoorstel**

De Onderwijsraad is voorstander van een wettelijke regeling voor vervangend onderwijs bij een vrijstelling van de inschrijfplicht vanwege richtingbezwaren. Veruit de meeste kinderen volgen schoolonderwijs. Voor uitzonderlijke gevallen kan thuisonderwijs aan de orde zijn. Dan zijn eisen en toezicht nodig om het internationaal vastgelegde recht op onderwijs van

---

<sup>20</sup> Memorie van toelichting, p. 32-33.

<sup>21</sup> Memorie van toelichting, p. 11.

<sup>22</sup> Als bedoeld in artikel 22 van de Leerplichtwet.

het kind te waarborgen.<sup>23</sup> De meeste ouders met een vrijstelling vanwege richtingbezwaren zorgen weliswaar al zelf voor vervangend onderwijs, maar er zijn nu geen wettelijke waarborgen dat in alle gevallen daadwerkelijk van onderwijs sprake is, noch voor de kwaliteit en inhoud van dat onderwijs.

De voorgestelde regeling roept echter zowel principiële als praktische vragen op en behoeft volgens de raad herziening.

De raad adviseert ten eerste een duidelijke keuze te maken over de wenselijkheid van thuisonderwijs. De raad heeft er begrip voor dat de wetgever thuisonderwijs koppelt aan de vrijstelling vanwege richtingbezwaren en daarmee beperkt tot uitzonderlijke gevallen. Toch rijzen hier enkele principiële vragen. De raad licht dit toe in paragraaf 3.

De raad plaatst enkele kanttekeningen bij de gekozen balans tussen de godsdienst- en opvoedingsvrijheid van de ouders enerzijds en de rechten van het kind anderzijds. De eisen die aan thuisonderwijs verbonden worden, doen de raad bovendien vrezen dat bepaalde groepen ouders bij voorbaat uitgesloten worden. In paragraaf 4 gaat de raad hierop verder in.

De raad plaatst vraagtekens bij de noodzaak van diverse eisen en de praktische uitvoerbaarheid ervan. Niet alle eisen lijken nodig om de kwaliteit van thuisonderwijs te waarborgen. Ze lijken ook niet aan te sluiten bij de specifieke situatie van thuisonderwijs. Een deel van de eisen grijpt behoorlijk gedetailleerd in op de vormgeving en uitvoering van het onderwijs. De raad staat een benadering voor die koerst op enkele randvoorwaarden en de beoogde doelen en resultaten. Tegelijk meent de raad dat er onvoldoende waarborgen zijn dat bij thuisonderwijs de sociale functie van onderwijs tot haar recht komt en dat sommige eisen dit zelfs in de weg kunnen staan. De raad betwijfelt verder of het toezicht en de ouderlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg in de voorgestelde vorm werkbaar zijn. Krijgt de inspectie op de voorgestelde manier een betrouwbaar beeld van het verzorgde onderwijs? Het risico bestaat dat het toezicht om een papieren werkelijkheid gaat draaien, waarbij de zelfrapportage van ouders bepalend is. De raad licht dit toe in paragraaf 5.

### **3. Maak een duidelijke principiële keuze**

#### **3.1. Steek de wet in vanuit een eenduidige visie op thuisonderwijs**

De Onderwijsraad beveelt aan een duidelijke keuze te maken over de wenselijkheid van thuisonderwijs. Zo'n keuze spreekt niet uit het wetsvoorstel. Het erkent weliswaar dat thuisonderwijs in sommige gevallen een legitieme optie is. Maar vervolgens komt de lat door de optelsom van eisen zo hoog te liggen, dat thuisonderwijs voor die gevallen nauwelijks een reële optie is.

---

<sup>23</sup> Artikel 2, Eerste Protocol, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; artikel 14 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikel 13 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten; artikel 28 Verdrag inzake de rechten van het kind. Zie verder Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, p. 46-47 en 50.

Een duidelijke keuze geeft een basis voor een consistente en heldere wettelijke regeling met noodzakelijke, reële en passende eisen. Als de uitkomst van de discussie is dat thuisonderwijs niet wenselijk is, sluit het dan uit. Als de uitkomst is dat de overheid er in uitzonderlijke gevallen wel ruimte voor hoort te bieden, geef dan ook echt ruimte en benader thuisonderwijs met meer openheid. De afweging tussen de vrijheid van ouders en de rechten van de jongere – en daarmee of een vrijstelling mogelijk is en onder welke condities – kan daarbij per leeftijdsgroep anders uitvallen.

In de ogen van de Onderwijsraad is schoolonderwijs het uitgangspunt, maar moet thuisonderwijs voor uitzonderlijke gevallen een reële optie zijn. De schoolgang is een belangrijke gemeenschappelijke ervaring binnen de Nederlandse samenleving en het onderwijs dient ook maatschappelijke belangen.<sup>24</sup> Dat vraagt erom thuisonderwijs beperkt te houden.

### **3.2. Let op de samenhang met een pluriform scholenaanbod**

Het groeiende aantal kinderen dat thuisonderwijs krijgt,<sup>25</sup> hoort de overheid en het onderwijsveld aan te zetten tot een kritische reflectie op het bestaande scholenaanbod. Waarom gaan meer ouders op zoek naar alternatieve onderwijsvormen?

De raad geeft de wetgever mee dat er een verband bestaat tussen de ruimte voor thuisonderwijs, vrijstellingen van de inschrijfplicht en de vrijheid van onderwijs van aanbieders binnen het schoolonderwijs. Dat zijn communicerende vaten. De vrijstelling vanwege richtingbezwaren is een ventiel voor als er te veel druk ontstaat tussen het scholenaanbod in een regio aan de ene kant en de overtuigingen van de ouders aan de andere kant. Als de mogelijkheid voor een vrijstelling beperkt is of door eisen aan vervangend onderwijs ingeperkt wordt, is het extra belangrijk dat het scholenaanbod voldoende pluriform is en meebeweegt met wensen en voorkeuren van ouders wat betreft denominatie, profielen, pedagogische en didactische benaderingen. De vrijheid van onderwijs biedt scholen de ruimte tegemoet te komen aan uiteenlopende voorkeuren van ouders. Die ruimte hoort er binnen het publiek bekostigde onderwijsbestel in beginsel te zijn.<sup>26</sup>

## **4. Breng vrijheid ouders en rechten jongere in balans**

De regering wil terecht meer evenwicht aanbrengen tussen de opvoedingsvrijheid van de ouders aan de ene en de rechten van de jongere aan de andere kant.<sup>27</sup> De vrijstelling vanwege richtingbezwaren is een tegemoetkoming aan ernstige gemoedsbezwaren van ouders die raken aan een godsdienstige overtuiging of andere levensbeschouwing. Maar ook dan geldt het recht op onderwijs van de jongere. Dat vraagt om een plicht tot vervangend onderwijs. Het is ook belangrijk dat dit vervangend onderwijs zo veel mogelijk aansluit bij de inhoud en doelen van het schoolonderwijs. Zo krijgen thuisonderwezen jongeren een vergelijkbare voorbereiding op de samenleving en arbeidsmarkt en daarmee

---

<sup>24</sup> Onderwijsraad (2012). Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, p. 50; Onderwijsraad (2016). Advies conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen, p. 13; Onderwijsraad (2016). De leerling centraal? p. 24-28.

<sup>25</sup> In 2010-2011 vielen 314 kinderen onder de vrijstelling van artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet. In de afgelopen tien jaar is dat opgelopen tot circa 1.100. Zie *Rapportage leerplichtwet G-gemeenten, schooljaar 2018-2019*.

<sup>26</sup> Later dit jaar brengt de Onderwijsraad een advies uit over de vrijheid van onderwijs en gaat dan onder andere in op de grenzen aan deze ruimte.

<sup>27</sup> Memorie van toelichting, p. 12.

tenminste dezelfde kansen als jongeren die naar school gaan. Zulke eisen houden onvermijdelijk enige inbreuk op de vrijheid en privacy van ouders in. Die inbreuk is echter gerechtvaardigd vanuit de rechten en het belang van de jongere.<sup>28</sup>

De raad acht extra waarborgen voor de rechten van de jongere nodig. Tegelijk meent de raad dat bescherming van de godsdienst- en opvoedingsvrijheid van ouders erom vraagt dat leerplichtambtenaren niet zelf richtingbezwaren beoordelen.<sup>29</sup> De raad wil verder voorkomen dat de wettelijke waarborgen voor thuisonderwijs sommige ouders bij voorbaat uitsluiten.

#### **4.1. Voorzie in extra waarborgen voor de rechten van de jongere**

De raad beveelt op twee punten extra waarborgen voor de rechten van de jongere aan.

Ten eerste dient in de toelichting bij het wetsvoorstel duidelijker te staan welke consequenties de leerplichtambtenaar kan verbinden aan een verklaring van de jongere dat schoolonderwijs zijn voorkeur heeft. De jongere is aanwezig bij de gesprekken met de leerplichtambtenaar. Dit komt tegemoet aan zijn recht gehoord te worden en zijn mening te geven.<sup>30</sup> Maar het wetsvoorstel zegt niets over de situatie dat de jongere zelf aangeeft naar school te willen. Zo krijgt zijn stem onvoldoende gewicht. Het wetsvoorstel mag meer aansluiten bij de trend dat het Nederlandse recht steeds vaker waarde hecht aan de stem van het kind bij belangrijke beslissingen. Denk aan de positie van jongeren (vanaf twaalf jaar) bij beslissingen over het ouderlijk gezag bij een echtscheiding<sup>31</sup> of bij de keuze voor euthanasie.<sup>32</sup>

Ten tweede pleit de raad voor een snelle doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van een sprongberoep. Het is op zich goed dat bezwaar en beroep opschortende werking hebben. Anders zouden ouders bij een melding door de inspectie vrijwel meteen in overtreding zijn en met strafvervolgning te maken kunnen krijgen zonder dat een onafhankelijke instantie heeft kunnen oordelen over de bevindingen van de inspectie. De opschortende werking van bezwaar en beroep kan echter betekenen dat de jongere lange tijd in een situatie verkeert die blijkbaar vragen oproept. Het is niet in zijn belang lang op een eindoordeel van de bestuursrechter te moeten wachten.

#### **4.2. Laat beoordeling richtingbezwaar over aan onafhankelijke, landelijke instantie**

De beoordeling of daadwerkelijk sprake is van een bezwaar vanuit een welbepaalde godsdienstige overtuiging of andere levensbeschouwing, hoort volgens de raad te liggen bij een onafhankelijke, landelijke instantie, die beschikt over de kennis en ervaring om richtingbezwaren te toetsen en consistentie in de beoordeling te bewaken.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel moet de leerplichtambtenaar nagaan of daadwerkelijk sprake is van een richtingbezwaar en *niet* van bedenkingen tegen 'het type

---

<sup>28</sup> EHRM 11 september 2006, nr. 35504/03 (Konrad t. Duitsland); EHRM 10 januari 2019, nr. 18925/15 (Wunderlich t. Duitsland).

<sup>29</sup> De raad beperkt zich in dit advies tot de onderwijs- en opvoedingskant van de balans. De raad gaat ervan uit dat de Afdeling advisering van de Raad van State deze balans ook zal bezien vanuit andere grondrechten zoals artikel 10 en 12 van de Grondwet.

<sup>30</sup> Artikel 12, lid 2, Verdrag inzake de rechten van het kind; memorie van toelichting, p. 17.

<sup>31</sup> Artikel 1:251a Burgerlijk Wetboek.

<sup>32</sup> Artikel 2, lid 4, Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding.

onderwijs, de leerplicht als zodanig of tegen de wettelijke inrichting van het onderwijs'.<sup>33</sup> Dit vloeit voort uit het feit dat de leerplichtambtenaar als taak heeft de leerplicht te handhaven bij absoluut verzuim.<sup>34</sup> Of er sprake is van absoluut verzuim hangt onder andere af van de geldigheid van een vrijstelling.

De raad meent echter dat inhoudelijke beoordeling van het richtingbezwaar door de leerplichtambtenaar zich slecht verdraagt met de levensbeschouwelijke neutraliteit die overheidsinstanties in acht hebben te nemen. Overheidsinstanties horen zeer terughoudend te zijn inzake de vraag of iets een godsdienst of levensbeschouwing is. Die terughoudendheid is niet gewaarborgd als het oordeel wordt overgelaten aan individuele leerplichtambtenaren per gemeente of regio. Het leidt bovendien onvermijdelijk tot rechtsongelijkheid, omdat leerplichtambtenaren uiteenlopende afwegingen maken, eventueel ingegeven door lokale politieke of particuliere opvattingen over de wenselijkheid van thuisonderwijs. Dat wringt des te meer nu ouders vrij snel te maken krijgen met strafvervolgning als leerplichtambtenaren richtingbezwaren inhoudelijk te restrictief beoordelen.

De raad wijst er ook op dat de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen, die vanaf 1 juni 2021 geldt, de beoordeling van richtingbezwaren moeilijker zal maken.<sup>35</sup> Scholen kunnen ook na inwerkingtreding van die wet een richting hebben,<sup>36</sup> maar een schoolbestuur hoeft geen richting meer op te geven om voor bekostiging in aanmerking te komen. Daarmee valt de impliciete erkenning als richting aan de voordeur van het onderwijsbestel weg. Dat maakt het lastiger voor ouders om hun richtingbezwaar te onderbouwen en voor leerplichtambtenaren om te beoordelen of de bedenkingen inderdaad betrekking hebben op de richting van het onderwijs aan alle scholen binnen redelijke afstand van de woning.

De raad vindt het belangrijk dat ouders goed worden voorgelicht over dit wetsvoorstel. De overheid zal duidelijk moeten maken in welke situaties precies thuisonderwijs eventueel mogelijk is en dat er stevige eisen gelden. Dat voorkomt een toestroom van beroepen op de vrijstelling waarin uiteindelijk een negatief oordeel over de bedenkingen van de ouders gegeven moet worden.

#### **4.3. Waarborg vrijstellingsmogelijkheid voor iedereen met richtingbezwaren**

De raad beveelt de wetgever aan om te voorkomen dat eisen aan thuisonderwijs en de thuisonderwijzer sommige groepen ouders bij voorbaat op een achterstand zetten als het erom gaat in aanmerking te komen voor een vrijstelling vanwege richtingbezwaren. De

---

<sup>33</sup> Memorie van toelichting, p. 16 en 30.

<sup>34</sup> Van absoluut verzuim is sprake als ouders hun kind in strijd met de Leerplichtwet niet hebben ingeschreven bij een onderwijsinstelling.

<sup>35</sup> Zie ook Onderwijsraad (2016). Advies Conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen, p. 13.

<sup>36</sup> Bij artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet gaat het nu al niet alleen om de richtingen die erkend zijn in het kader van de scholenplanning. Al wordt in de rechtspraak ook bij vrijstelling van de Leerplichtwet het begrip richting strikter dan voorheen uitgelegd. Het moet volgens de Hoge Raad gaan om 'ernstige gemoedsbezwaren die berusten op een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing'. Het 'samenstel van opvattingen' moet zich 'voldoende nauwkeurig [laten] bepalen'. Verder moet sprake zijn van 'een voldoende mate van ernst of samenhang' (Hoge Raad, 30 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1157). Anders dan bij de scholenplanning hoeft de stroming zich echter niet breed binnen de Nederlandse samenleving te manifesteren en wordt niet gekeken of de overtuiging zich voldoende van andere stromingen onderscheidt. Zie ook *Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (2012). Het begrip 'richting' en artikel 5 van de Leerplichtwet 1969. Den Haag, 6 juni 2012*, p. 13 en 16.

voorgestelde regeling vormt een buitenproportionele inbreuk op de opvoedingsvrijheid voor een deel van de ouders.

De voorgestelde regeling dreigt van de vrijstelling vanwege richtingbezwaren een voorrecht voor hoogopgeleide ouders te maken. Alleen zij beschikken over de capaciteiten en de financiële middelen om te voldoen aan de eisen voor thuisonderwijs. Die eisen zijn zodanig dat iemand zonder specifieke opleiding in onderwijs of pedagogiek er nauwelijks aan kan voldoen. De taaleisen aan ouders sluit anderstaligen en laagopgeleiden vrijwel geheel uit. Zij moeten de Nederlandse taal immers beheersen op een niveau dat pas te verwachten is van iemand met een mbo4- of havodiploma. Daar komt bij dat ouders ook in staat moeten zijn de administratieve handelingen voor de leerplichtambtenaar en de inspectie goed uit te voeren. Deze vaardigheden hebben op zichzelf niets te maken met de kwaliteit van het thuisonderwijs.

*Alle* ouders moeten zich bij richtingbezwaren kunnen beroepen op vrijstelling van de inschrijfplicht. Ook degenen die het Nederlands onvoldoende beheersen, ouders die zelf te laag zijn opgeleid om onderwijs aan hun kinderen te verzorgen en ouders die zich niet kunnen veroorloven dat een van hen de eigen baan opzegt om thuisonderwijs te geven. Dit vraagt om versoepeling van de eis dat de ouders het thuisonderwijs grotendeels zelf aan hun kinderen geven. Ouders moeten de ruimte krijgen hun verantwoordelijkheid voor vervangend onderwijs op een andere manier vorm te geven. Het gaat er vanuit het recht op onderwijs om dat ouders waarborgen dat het kind onderwijs krijgt en dat ze het onderwijs kunnen organiseren conform de voorgeschreven inhoud en doelen. Het daadwerkelijke onderwijs moeten ze ook aan iemand anders kunnen overlaten. Wel zal degene die het thuisonderwijs geeft, aan minimale kwaliteitseisen moeten voldoen. De raad licht dit toe in paragraaf 5.1.

Net als de regering vindt de raad het onwenselijk dat onder het mom van thuisonderwijs niet-erkende, particuliere minischolen ontstaan.<sup>37</sup> Dit is echter ook te voorkomen zonder de strikte voorwaarde dat een ouder het onderwijs verzorgt en het onderwijs overwegend binnen de eigen woning plaatsvindt. Tussen onderwijs binnen de kring van het eigen gezin en een minischool bestaan veel interessante vormen van thuisonderwijs. De inspectie kan erop toezien dat ouders echt zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het thuisonderwijs en hun kinderen niet (vrijwel) voltijds naar een minischool sturen.

## 5. Stem eisen en toezicht af op specifieke context

Het wetsvoorstel stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het thuisonderwijs. De raad vindt dat een goed vertrekpunt. De lat hoort hoog te liggen. Maar de eisen mogen thuisonderwijs niet onmogelijk maken. Voor uitzonderlijke gevallen waarin een vrijstelling van de inschrijfplicht geboden is, hoort thuisonderwijs een reële optie te zijn.

De raad vindt dat het wetsvoorstel te veel in detail treedt over de praktische vormgeving. En de raad plaatst vraagtekens bij de werkbaarheid en effectiviteit van het toezicht.

---

<sup>37</sup> Memorie van toelichting, p. 18.

Het is beter de wettelijke eisen in te steken vanuit de beoogde doelen, resultaten en randvoorwaarden. Zo'n benadering sluit beter aan bij de specifieke situatie van thuisonderwijs en kan de onderwijskwaliteit effectiever waarborgen.<sup>38</sup>

### 5.1. Waarborg kwaliteit vanuit doelen, resultaten en randvoorwaarden

#### **Gedetailleerde regels voor inrichting onderwijs niet nodig, soms belemmerend voor kwaliteit**

Eisen aan de vormgeving van thuisonderwijs zijn nodig om te waarborgen dat het daadwerkelijk onderwijs betreft. Visies op goed onderwijs lopen sterk uiteen en daar hoort ruimte voor te zijn. Maar onderwijs is niet hetzelfde als leren. Alle mensen leren voortdurend en overal. Onderwijs veronderstelt overdracht van kennis en vaardigheden en een zekere mate van sturing en structurering van het leerproces met doelgerichte pedagogische en didactische interventies.<sup>39</sup> Daarvan zal ook bij thuisonderwijs sprake moeten zijn om te kunnen gelden als vervangend onderwijs bij een vrijstelling vanwege richtingbezwaren.

Van diverse eisen is echter niet duidelijk waarom ze nodig zijn om de onderwijskwaliteit te waarborgen. En al te gedetailleerde regels voor de inrichting van het onderwijs beperken de speelruimte die ouders nodig hebben om goed thuisonderwijs te verzorgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eis dat de ouders het onderwijs zelf geven en de verplichting van een leerlingvolgsysteem en een 'stelsel van kwaliteitszorg'.

Soms kunnen de eisen zelfs afdoen aan de kwaliteit. Bijvoorbeeld de voorwaarde dat het onderwijs in een vaste en speciale ruimte plaatsvindt<sup>40</sup> en de rem op gezamenlijke activiteiten, op activiteiten buiten de eigen woning, op onderwijs tijdens een reis en op inzet van anderen dan de ouders met een specifieke expertise op een bepaald vakgebied. Het wetsvoorstel staat zulke activiteiten slechts incidenteel toe en gaat verder uit van thuisonderwijs in de kring van het eigen gezin.<sup>41</sup> De onderwijskwaliteit hangt zo ook sterk af van de individuele capaciteiten en middelen van de ouders.

#### **Risico van toezicht op papieren werkelijkheid**

Door de centrale positie van het onderwijsplan belandt het toezicht al snel in een papieren werkelijkheid, waar zelfrapportage door de ouders domineert. De raad plaatst bovendien vraagtekens bij de werkbaarheid en effectiviteit van toezicht in de voorgestelde vorm. Het is zeer de vraag of de inspectie de kwaliteit van het thuisonderwijs op deze manier goed kan beoordelen. Inspecteurs zullen thuisonderwijs op de eigen merites moeten kunnen beoordelen in plaats van met de bril van schoolonderwijs. Tegelijk moeten ze kritisch blijven en zich een objectief en juist beeld van het daadwerkelijke onderwijs kunnen vormen. Het gaat om honderden, nagenoeg unieke gevallen. Dat maakt toezicht op de daadwerkelijke onderwijspraktijk zeer ingewikkeld. De praktijk is nauwelijks in één onderzoekskader te vatten. Of het kader is zo algemeen omschreven dat het de inspecteurs geen handvatten biedt om het onderwijs te beoordelen.

---

<sup>38</sup> De raad bouwt hier voort op het onderscheid in de literatuur tussen 'rules based' en 'principles based' regelgeving en toezicht. De raad staat een 'principles based' benadering voor. Zie bijvoorbeeld Burgemeestre, B., Hulstijn, J., & Tan, Y. (2009). Rule-based versus Principle-based Regulatory Compliance. *JURIX*.

<sup>39</sup> Zie Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 15 augustus 2012 (De Koers), ECLI:NL:RVS:2012:BX4694.

<sup>40</sup> Memorie van toelichting, p. 21.

<sup>41</sup> Memorie van toelichting, p. 18 en 30.

### **Ruimte gecombineerd met stevige verantwoording**

De nadruk in de wettelijke regeling hoort meer te liggen op de inhoud van het onderwijs, de na te streven doelen, resultaten en enkele noodzakelijke, aan de voorkant objectief vaststelbare randvoorwaarden. De regeling mag volgens de raad strenger en steviger inzetten op verantwoording daarover op gezette momenten (zie 5.5 en 5.6).

Het uitgangspunt is dat de ouders er verantwoordelijk voor zijn dat de jongere onderwijs van voldoende kwaliteit krijgt. De overheid mag erop vertrouwen dat de ouders het beste met hun kind voor hebben. Ingrijpen is pas aan de orde als het tegendeel blijkt. Maar dan moet het ook adequaat gebeuren, in het belang van de jongere.

Of de ouders die verantwoordelijkheid waarmaken, blijkt in beginsel uit de voortgang van de jongere, gekoppeld aan duidelijke, vooraf gestelde doelen en referentieniveaus en met oog voor de capaciteiten en toestand van de jongere. De wetgever kan het waar, wanneer en door wie meer vrijlaten.

De raad adviseert om voorafgaand aan het thuisonderwijs twee soorten eisen te stellen. Ten eerste dat de ouders zorgen voor leeromgevingen die geschikt en veilig zijn. Ten tweede dat de thuisonderwijzer beschikt over voldoende pedagogische en didactische bekwaamheid. Het is genoegzaam bekend dat precies dit laatste cruciaal is voor de onderwijskwaliteit. De thuisonderwijzer kan een van de ouders zijn, maar ook iemand anders. In het laatste geval ligt het voor de hand van hem of haar een verklaring omtrent het gedrag te vragen, net als bij medewerkers van scholen gebeurt.<sup>42</sup> Verder kan geput worden uit de eisen aan zij-instromers en criteria van particuliere registers in andere sectoren. Op onderdelen kunnen de eisen aan thuisonderwijzers een vertaling zijn van eisen uit het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

Bij beide soorten eisen komt het erop aan dat ouders aantonen dat ze in staat zijn de verantwoordelijkheid voor het thuisonderwijs te dragen. De wet hoort hiervoor objectieve en helder omschreven normen te bevatten, zodat ouders niet afhankelijk zijn van het subjectieve oordeel van een leerplichtambtenaar of inspecteur en weten waaraan ze moeten voldoen. De wetgever kan hier aansluiten bij de criteria die gelden voor het toezicht in het particulier (basis)onderwijs, dat wil zeggen scholen die geen bekostiging van de overheid ontvangen.<sup>43</sup> De onderzoekskaders voor het particuliere onderwijs bevatten een beknopte lijst met duidelijke normen over het leerklimaat en het pedagogisch-didactisch handelen.<sup>44</sup>

Verder beveelt de raad aan om de eisen strikt op onderwijs en de onderwijskwaliteit te richten. Het oogmerk van en de rechtvaardiging voor een wettelijke regeling van thuisonderwijs bij een vrijstelling vanwege richtingbezwaren ligt in een waarborg voor het recht op onderwijs van het kind. Wettelijke eisen aan vervangend (thuis)onderwijs moeten noodzakelijk en effectief zijn om te waarborgen dat het kind regelmatig onderwijs krijgt en

---

<sup>42</sup> Artikel 3, lid 1, onder a, Wet op het primair onderwijs; artikel 33, lid 1, onder a, Wet op het voortgezet onderwijs.

<sup>43</sup> Onderwijsraad (2012). Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, p. 47.

<sup>44</sup> Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/publicaties/2017/07/26/onderzoekskader-2017-nbo-po> en <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/publicaties/2017/07/26/onderzoekskader-2017-nbo-vo>

dat dit onderwijs van voldoende kwaliteit is. Tegelijk moet de inperking van de opvoedingsvrijheid van de ouders proportioneel zijn. Andere kwesties, zoals overwegingen van jeugdzorg, gebrekkige integratie of radicalisering, horen dan ook niet aan een plicht tot vervangend onderwijs verbonden te worden.<sup>45</sup> Voor ingrijpen bij signalen van een apert onveilige thuissituatie zijn andere instrumenten voorhanden. De raad wijst er ook op dat ouders al wettelijk verplicht zijn te zorgen voor het welzijn en de veiligheid van hun kind.<sup>46</sup>

## 5.2. **Neem toetsen centraal af en verbind consequenties aan achterblijvende resultaten**

De raad beveelt aan om de voortgangstoetsen een prominenter plaats te geven in de regelgeving rond thuisonderwijs.<sup>47</sup> Het gaat er immers om dat de jongere zich voldoende ontwikkelt en leert wat hij moet leren. Daarbij hoort dat op gezette momenten gekeken wordt of de jongere voldoende voortgang laat zien in relatie tot de gestelde kerndoelen en referentieniveaus.

In de eerste plaats pleit de raad voor centrale afname van toetsen onder auspiciën van een onafhankelijke instantie. Het meest aangewezen lijkt hiervoor het College voor Toetsen en Examens, dat ook verantwoordelijk is voor staatsexamens. Zo is op objectieve, betrouwbare en landelijk genormeerde wijze vast te stellen of de jongere voldoende voortgang boekt.

In de tweede plaats mag de overheid strengere consequenties verbinden aan achterblijvende toetsresultaten. Het wetsvoorstel verplicht ouders wel om voortgangstoetsen af te nemen en de resultaten daarvan mee te nemen in volgende onderwijsplannen, maar verbindt geen consequenties aan die resultaten. Waar de overheid meer ruimte laat voor de inrichting van het onderwijs, mag de verantwoording over de onderwijsresultaten steviger en strenger.

Als uit een voortgangstoets onvoldoende voortgang blijkt, kan dat reden zijn de vrijstelling op te schorten of te laten vervallen. Achterblijvende resultaten kunnen namelijk een signaal zijn dat het recht op onderwijs van de jongere in de thuissituatie onvoldoende is gewaarborgd. Dan moet de jongere naar school. Gaat het om achterstand op een of enkele onderdelen, dan zouden de ouders eerst een aanwijzing kunnen krijgen, bijvoorbeeld om met de inspectie te kijken naar maatregelen ter verbetering op die punten.<sup>48</sup> Na een redelijke hersteltermijn moeten de ouders dan laten zien dat de jongere behoorlijke vooruitgang heeft geboekt.

De wet dient duidelijke en objectieve normen te bevatten over wat geldt als onvoldoende voortgang. De referentieniveaus en kerndoelen vormen daarbij een maatstaf. Hier past wel enige terughoudendheid. Het gaat immers om beoordeling van de voortgang van een individueel kind. Of het kind op school beter gepresteerd zou hebben, is onbekend. Toetsresultaten zeggen dus niet automatisch iets over de kwaliteit van het thuisonderwijs.

---

<sup>45</sup> Memorie van toelichting, p. 17.

<sup>46</sup> Artikel 1:247 Burgerlijk Wetboek.

<sup>47</sup> De raad staat een benadering voor die vergelijkbaar is met de regeling voor thuisonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. In Vlaanderen moet het kind voor een bepaald moment een getuigschrift basisonderwijs behalen en vervolgens een getuigschrift van de eerste graad van het secundair onderwijs. Het kind legt daartoe examens af. Zie Lievens, J. (2019). *De vrijheid van onderwijs*. Morsel: Intersentia, p. 285 e.v. en [https://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/HUO\\_beoordelingskader.pdf](https://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/HUO_beoordelingskader.pdf) en <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/huisonderwijs-controle-en-examen>

<sup>48</sup> Vergelijk artikel 164a Wet op het primair onderwijs.

### **5.3. Zet het jaarlijkse onderwijsplan om in een meerjarig plan**

De raad beveelt aan te werken met een meerjarenplan in plaats van een jaarlijks onderwijsplan. De verplichting elk jaar een plan op te stellen brengt het risico met zich van een papieren werkelijkheid. Bovendien bestaat de kans dat er een circuit van (commerciële) ondersteuners ontstaat die ouders begeleiden bij het schrijven van een 'inspectie-proof' plan. Dit vertroebelt het beeld.

Verder betekent een jaarlijks plan een aanzienlijke administratieve last voor ouders die al veel tijd en energie moeten steken in het onderwijs aan hun kinderen.

Een meerjarig plan past ook beter bij het tijdsperspectief van het onderwijs. Het kind moet zich in een periode van meerdere jaren kunnen ontwikkelen en het onderwijs moet aansluiten bij de behoeften van het kind. De kerndoelen en referentieniveaus gelden als na te streven doel voor het einde van die periode. Ouders moeten de ruimte hebben het onderwijs voor een langere termijn te plannen, gaandeweg andere accenten te leggen en te werken vanuit een visie op de ontwikkeling van het kind op de lange termijn. Een meerjarig plan stelt hen daartoe beter in staat. Ook de inspectie kan zo beter bepalen of alle kerndoelen over de jaren heen voldoende aandacht krijgen.

### **5.4. Waarborg sociale functie en socialisatie bij vervangend onderwijs**

De raad beveelt aan om het socialisatiedoel en de sociale functie die samen leren binnen een school heeft, beter te waarborgen bij vervangend onderwijs in de vorm van thuisonderwijs. Deze kanten van onderwijs horen expliciet aan de orde te komen in het onderwijsplan. Ouders zullen bij in de wet genoemde, concrete aspecten moeten aangeven hoe ze bij thuisonderwijs daaraan werken.

Onderwijs draait om meer dan cognitieve kennis en vaardigheden. Naast kwalificatie zijn ook socialisatie en persoonsvorming belangrijke doeldomeinen.<sup>49</sup> Onderwijs richt zich op de individuele ontwikkeling van het kind, maar omvat ook de vorming van de jongere binnen de samenleving waarvan hij deel uitmaakt.<sup>50</sup> Voor schoolgaande kinderen is de school een sociale oefenplaats waar ze leren met anderen samen te leven. In een schoolcontext ontstaan diverse relaties en gedeelde gebruiken. Wanneer ouders zich beroepen op de vrijstelling vanwege richtingbezwaren, zullen zij ook in een adequaat alternatief voor deze kanten van schoolonderwijs moeten voorzien.

De raad vindt het belangrijk dat de wetgever nadrukkelijker aangeeft dat er bij thuisonderwijs ook aandacht is voor socialisatie in de samenleving en de sociale functie van onderwijs. Voor thuisonderwijs volstaan de wettelijke bepalingen ten aanzien van de sociale en emotionele ontwikkeling van het kind en burgerschap niet. Die eisen zijn te algemeen geformuleerd om als maatstaf te dienen. Ze zijn bovendien verstopt in een lijst met eisen over meer cognitieve doelen en uitgangspunten.

Tegelijk meent de raad dat het huidige wetsvoorstel onnodig beperkingen stelt aan de manier waarop socialisatie en de functie van sociale oefenplaats bij thuisonderwijs gestalte kunnen krijgen. Ouders horen meer ruimte te hebben om samen te werken of activiteiten en onderdelen van het onderwijsprogramma in gezamenlijkheid te doen. De strikte beperking tot onderwijs aan de eigen kinderen en overwegend binnen de eigen woning lijkt hier

<sup>49</sup> Onderwijsraad (2016). De volle breedte van onderwijskwaliteit.

<sup>50</sup> Onderwijsraad (2016). *De leerling centraal?* p. 24-28.

contraproductief. Deze eis sluit contact met anderen door groepswork of gezamenlijke activiteiten te zeer uit. Incidenteel iets samen mogen doen<sup>51</sup> biedt geen soelaas. Het is essentieel dat thuisonderwezen jongeren in regelmatig contact met andere leeftijdgenoten sociale vaardigheid ontwikkelen.

#### **5.5. Schrap de taaleis voor ouder(s) en maak voor expats uitzondering op voertaaleis**

De raad adviseert om de eis over de taalbeheersing van de ouder(s) te schrappen.

Ten eerste is de taaleis niet nodig om de onderwijskwaliteit te waarborgen. Dat het kind de Nederlandse taal leert beheersen, is van onmiskenbaar belang. Dat wordt echter al geborgd door de inhoudelijke eisen aan het onderwijs in de wet, de kerndoelen en referentieniveaus. Via de verplichte toetsen wordt de voortgang in de taalontwikkeling van het kind gevolgd. Ouders horen de vrijheid te hebben om te bepalen hoe het kind Nederlands leert en van wie. Degene die het onderwijs verzorgt, zal het Nederlands wel goed moeten beheersen. Ten tweede sluit de taaleis ouders met een lager opleidingsniveau vrijwel uit van een beroep op de vrijstelling vanwege richtingbezwaren. Hetzelfde geldt voor expats en meertalige gezinnen. Dat is een onredelijke beperking nu ook op andere wijze in adequaat onderwijs in de Nederlandse taal kan worden voorzien.

Ten derde vraagt de raad zich af of de taaleis juridisch houdbaar is. Deze leidt tot een indirect onderscheid naar nationaliteit en levert daarmee discriminatie op bij een beroep op vrijstelling van een wettelijke plicht.

De raad steunt het uitgangspunt dat Nederlands de voertaal van het thuisonderwijs is, met de uitzonderingsmogelijkheden die ook voor scholen gelden. Er is echter een extra uitzondering nodig voor thuisonderwijs aan kinderen in de categorieën die toegang hebben tot een internationale of buitenlandse school in Nederland.

In het Nederlandse onderwijssysteem bestaan anderstalige scholen of afdelingen. Die zijn er voor kinderen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse en ouders die tijdelijk in Nederland werken, en voor kinderen met de Nederlandse nationaliteit en ouders die langdurig in het buitenland werkzaam zijn geweest of zullen zijn.<sup>52</sup>

Het is onduidelijk waarom de voertaal bij thuisonderwijs aan kinderen in deze categorieën per se Nederlands moet zijn. Ook bij schoolgang krijgen zij immers onderwijs in een andere taal. Voor een aanzienlijk deel van deze kinderen gaat het argument van voorbereiding op de Nederlandse samenleving of vervolgonderwijs in Nederland<sup>53</sup> bovendien niet op. Ze verblijven slechts beperkte tijd in Nederland en het Nederlandse hoger onderwijs kent een ruim aanbod aan anderstalige opleidingen.

Om dezelfde redenen is het de vraag of voor deze categorieën kinderen de eisen aan de inhoud en doelen van het thuisonderwijs onverkort horen te gelden. Ook zou bekeken moeten worden of voor hen speciale voortgangstoetsen nodig zijn.

De raad merkt verder op dat het niet nodig is bij wet te regelen dat thuisonderwijs voor kinderen in de basisschoolleeftijd ook de Duitse of Franse taal kan omvatten. Dit is voor basisscholen een optie; ze mogen daar zelf voor kiezen. Zo'n bevoegdheid is bij thuisonderwijs echter niet nodig; zeker als er geen voorschriften voor de onderwijstijd gelden. Ouders horen te zorgen voor onderwijs in de verplichte kennisgebieden en

---

<sup>51</sup> Memorie van toelichting, p. 18 en 30.

<sup>52</sup> Artikel 40, lid 10, Wet op het primair onderwijs.

<sup>53</sup> Memorie van toelichting, p. 18-19.

kerndoelen. Daarnaast kan onderwijs thuis alles omvatten. Tegelijk suggereert deze bepaling ten onrechte dat ouders hun kind geen andere talen mogen (laten) leren.

#### **5.6. Stem kwaliteitszorg af op specifieke situatie**

De raad beveelt aan om de eisen aan de kwaliteitszorg meer af te stemmen op de specifieke situatie van thuisonderwijs. Ouders kunnen niet eenvoudigweg de verplichting voor een stelsel van kwaliteitszorg opgelegd krijgen die geldt voor een schoolorganisatie met professionals en een bestuur dat voor de overheid aanspreekbaar is. Governanceprincipes achter de idee van kwaliteitszorg zullen naar de specifieke context en aard van thuisonderwijs vertaald moeten worden.

Door te kiezen voor thuisonderwijs brengen ouders zichzelf in de positie van een schoolbestuur. Daarbij komen plichten en verantwoording kijken, ook op het vlak van professionalisering en het continue proces van behoud en verbetering van de onderwijskwaliteit. Maar de ouders zijn geen schoolbestuur en de schaal van thuisonderwijs is veel kleiner. Hoe is de kwaliteitszorg bij thuisonderwijs dan op een goede en redelijke manier te organiseren?

Bij kwaliteitszorg komt altijd een kritische en frisse blik van buiten kijken. Binnen een schoolorganisatie is er feedback van professionals naar elkaar en zijn er waarborgen in de bestuurlijke inrichting zoals de medezeggenschap, intern toezicht en betrokkenheid van derden in evaluatie- en verbetercycli. Bij thuisonderwijs ontbreekt dat allemaal. Het onderwijs vindt immers niet binnen een organisatie plaats, maar is onderdeel van het gezinsleven waarbij de rol van de ouders als onderwijsvragers en de rol van onderwijsaanbieder samenvallen.

De raad beveelt aan praktijken te stimuleren waarin thuisonderwijzers elkaar scherp houden, met elkaar aan hun bekwaamheid werken, kennis en expertise delen en van elkaar leren door intervisie en onderlinge visitatie. De kwaliteit van thuisonderwijs is erbij gebaat als ouders zijn ingebed in een netwerk of organisatie waarbinnen een dergelijke uitwisseling plaatsvindt, eventueel in combinatie met een keurmerk of andere vorm van certificering.

Ook als dergelijke 'zelfregulering' voldoende tot ontwikkeling is gekomen, blijft extern toezicht nodig. Kwaliteitszorg vanuit eigen organisaties kan het toezicht niet vervangen. De raad ziet een belangrijke rol voor de Onderwijsinspectie bij het beoordelen van onderwijsplannen in het licht van de kerndoelen, de bekwaamheid van de thuisonderwijzers en de leeromgevingen. Ook zal de inspectie op basis van toetsresultaten kijken of de jongere voldoende voortgang boekt. Wel kan gekeken worden of het toezicht aan kan sluiten bij wat thuisonderwijzers zelf aan kwaliteitszorg doen.

### **6. Tot slot**

Op uw verzoek heeft de Onderwijsraad zich gebogen over het conceptwetsvoorstel dat vervangend onderwijs regelt aan jongeren van wie de ouders zich beroepen op de vrijstelling van de inschrijfplicht vanwege richtingbezwaren. De Onderwijsraad adviseert het wetsvoorstel niet in de huidige vorm in te dienen.

Terecht zoekt u een betere balans tussen de rechten van de jongere en de vrijheid van de ouders. Dat vraagt om wettelijke waarborgen dat ouders bij een vrijstelling vanwege richtingbezwaren voorzien in vervangend onderwijs van voldoende kwaliteit. Daar passen serieuze eisen bij.

De voorgestelde uitwerking roept echter principiële en praktische vragen op. De voorgestelde manier van toezicht houden is volgens de raad niet werkbaar. Het kan al snel gaan draaien om een papieren werkelijkheid. De raad vindt dat de eisen aan het thuisonderwijs te gedetailleerd zijn en te veel gaan over de vormgeving. De eisen aan de kwaliteitszorg zijn te veel ontleend aan onderwijs binnen een schoolse context.

De raad pleit voor een benadering die minder uitgaat van regels voor de inrichting van het onderwijs en voorafgaande plannen, en meer koerst op de beoogde doelen, resultaten en randvoorwaarden. Ouders krijgen dan meer ruimte het vervangend onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven, afgestemd op hun kind. Daar staat tegenover dat de (tussentijdse) verantwoording over resultaten volgens de raad steviger mag en dat aan onvoldoende voortgang strengere consequenties verbonden moeten zijn.

Met beleefde groet,

prof. dr. E.H. Hooge  
voorzitter

drs. M. van Leeuwen  
secretaris-directeur