

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht houdende aanvullende voorschriften aan de vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969 (Wet voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het ontvangen van onderwijs een wezenlijk recht is voor jongeren in de leerplichtige leeftijd; dat het van overheidswege borgen van onderwijs van voldoende kwaliteit noodzakelijk is, ook als de jongeren door vrijstelling van de leerplicht geen schoolonderwijs ontvangen; dat daartoe de voorschriften voor de vrijstelling wettelijke regeling behoeven;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging van de Leerplichtwet 1969

De Leerplichtwet 1969 wordt als volgt gewijzigd:

A

Na paragraaf 3 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3a. Voorschriften vrijstelling op grond van richtingbezwaren

Artikel 15a. Aanvullende voorschriften bij beroep op vrijstelling

1. Een eerste beroep op vrijstelling op grond van artikel 5, onder b, kan voor de betrokken jongere slechts worden gedaan indien de kennisgeving bevat:
 - a. een verklaring van geen bezwaar van de Inspectie van het onderwijs, bedoeld in artikel 15p, vierde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht; en
 - b. het bewijsstuk, bedoeld in artikel 15e, onderdeel c.
2. Na de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, en voordat de jongere de leerplichtige leeftijd bereikt, vindt een gesprek plaats met de in artikel 16 bedoelde ambtenaar, degene die de kennisgeving heeft gedaan en de betrokken jongere. Aan het gesprek

kunnen op verzoek van degene die de kennisgeving heeft gedaan of van de ambtenaar andere betrokkenen deelnemen. Wanneer dit gesprek niet plaatsvindt kan geen beroep worden gedaan op artikel 5, onder b.

3. Geen beroep kan worden gedaan op artikel 5, onder b, als sprake is van de grond, bedoeld in artikel 15f, tweede lid, onderdeel b.

4. In het kalenderjaar waarin de jongere de 12-jarige leeftijd bereikt vindt, na de kennisgeving, opnieuw het gesprek tussen de ambtenaar, degene die de kennisgeving heeft gedaan en de betrokken jongere plaats. Wanneer dit gesprek niet plaatsvindt kan geen beroep worden gedaan op artikel 5, onder b.

Artikel 15b. Verplichting tot verzorgen onderwijs

De persoon, bedoeld in artikel 2, eerste lid, die een beroep doet op de vrijstelling, bedoeld in artikel 5, onder b, verzorgt onderwijs aan de betrokken jongere. In overwegende mate vindt dit onderwijs plaats op de locatie waar de persoon die een beroep op de vrijstelling doet verblijft.

Artikel 15c. Onderwijsplan

1. Degene die het onderwijs, bedoeld in artikel 15b verzorgt, stelt een onderwijsplan op voor de betrokken jongere.

2. Het onderwijsplan is gebaseerd op de artikelen 15d, 15e en 15g, eerste lid, en ligt ten grondslag aan het onderwijs.

Artikel 15d. Voorschriften aan het onderwijs

1. Op het onderwijs, bedoeld in artikel 15b, zijn de volgende bepalingen van overeenkomstige toepassing:

a. ten aanzien van de inrichting van het primair onderwijs: de artikelen 8, eerste tot en met derde en negende lid, onderdeel a, 9, eerste tot en met derde, vijfde, negende tot en met elfde, dertiende lid, lid 13a, en artikel 10, eerste volzin, van de Wet op het primair onderwijs;

b. ten aanzien van de inrichting van het daaropvolgende onderwijs: de artikelen 2, tweede lid, 6a, aanhef en onderdeel a, 7, 8, 9, 11b, 17 en 23a, eerste volzin, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

2. Het onderwijs omvat voldoende onderwijstijd om te voldoen aan het eerste lid, onderdelen a onderscheidenlijk b, en wordt evenwichtig over het jaar gespreid.

3. Het onderwijs vindt aantoonbaar plaats in een sociaal, psychisch en fysiek veilig leerklimaat dat bijdraagt aan het bereiken van de onderwijsdoelen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b.

4. Het onderwijs wordt gegeven met gebruik van leermiddelen die op toereikende wijze bijdragen aan de onderwijsdoelen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b.

5. Vorderingen in de kennis en vaardigheden van de jongere worden vastgelegd.

6. De jongere legt op 6- en 9-jarige leeftijd een toets af. Artikel 8, zesde lid, van de Wet op het primair onderwijs is van overeenkomstige toepassing.

7. De jongere legt na het volgen van primair onderwijs in ten hoogste acht aansluitende leerjaren de eindtoets, bedoeld in artikel 9b, eerste tot en met vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs af.

8. Het onderwijs, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, stelt de jongere in staat om door te stromen naar een niveau van vervolgonderwijs dat voor de jongere passend is.

Artikel 15e. Voorschriften aan degene die het onderwijs verzorgt

Degene die het onderwijs, bedoeld in artikel 15b, verzorgt:

a. beschikt over aantoonbaar voldoende pedagogisch-didactische bekwaamheid;

b. onderhoudt zijn pedagogisch-didactische bekwaamheid gedurende de periode dat hij het onderwijs verzorgt met inachtneming van de behoefte van de betrokken jongere; en

c. beschikt over een bewijsstuk waaruit blijkt dat hij de Nederlandse taal beheerst op ten minste B2- of 3F-niveau.

Artikel 15f. Duur van de vrijstelling

1. De vrijstelling geldt zolang als de jongere onderwijs als bedoeld in artikel 15b ontvangt.
2. De vrijstelling, bedoeld in artikel 5, onder b, vervalt zodra:
 - a. de Inspectie van het onderwijs een melding heeft gedaan, bedoeld in artikel 15r, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht dat het onderwijs tekort schiet in kwaliteit of dat zij niet voldoende in staat is gesteld om een oordeel te vormen.
 - b. de jongere onder toezicht wordt gesteld als bedoeld in artikel 255, van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 15g. Toezicht

1. Het onderwijs, bedoeld in artikel 15b, wordt zodanig ingericht dat de Inspectie van het onderwijs zich steeds een goed beeld kan vormen van het onderwijs en dat het toezicht, bedoeld in hoofdstuk 3e van de Wet op het onderwijstoezicht mogelijk wordt gemaakt.
2. De gegevens, genoemd in artikel 15p, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht kunnen worden uitgewisseld tussen burgemeester en wethouders en de Inspectie van het onderwijs. Deze gegevens worden uitsluitend gebruikt voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en worden verwijderd zodra ze voor dat toezicht niet langer nodig zijn.

B

In artikel 16, vierde lid, onderdeel a, wordt na 'artikelen 14, derde lid,' ingevoegd '15a,'.

Artikel II.

De Wet op het onderwijstoezicht wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 15n wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 3e. Toezicht op onderwijs onder vrijstelling wegens richtingbezwaren

Artikel 15o. Reikwijdte

1. Dit hoofdstuk is van toepassing op het toezicht op het onderwijs, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969.
2. De artikelen 4 en 6 zijn van toepassing op het toezicht op het onderwijs, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969, met dien verstande dat voor "de instelling", "de instellingen" of "het bestuur" wordt gelezen: de persoon, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969.

Artikel 15p. Uitoefenen toezicht en verklaring van geen bezwaar bij start onderwijs

1. Ten behoeve van het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar, bedoeld in het vierde lid, doet de persoon, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969, die voornemens is ten aanzien van een jongere voor het eerst een beroep te doen op artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969 ten minste 30 weken voordat de jongere leerplichtig wordt een melding aan de inspectie.
2. De melding, bedoeld in het eerste lid, gaat vergezeld van het onderwijsplan, bedoeld in artikel 15c van de Leerplichtwet 1969 en de volgende gegevens:
 - a. het persoonsgebonden nummer, de naam, de geboortedatum, het adres, de woonplaats, alsmede de postcode van de woonplaats van de betrokken jongere, en
 - b. de naam, het adres, de woonplaats, alsmede de postcode van de woonplaats van degene die de melding doet.

3. De inspectie onderzoekt of aan de voorschriften voor het onderwijsplan, bedoeld in artikel 15c van de Leerplichtwet 1969 is voldaan. Artikel 13 is van overeenkomstige toepassing op een onderzoek als bedoeld in de eerste volzin.
4. De inspectie geeft een verklaring af aan degene die ingevolge het eerste lid, een melding heeft gedaan. De verklaring van de inspectie luidt:
 - a. geen bezwaar; onderscheidenlijk
 - b. bezwaar.
5. In het eerste jaar dat onderwijs wordt verzorgd, bezoekt de inspectie de locatie van het onderwijs, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 om te onderzoeken of sprake is van onderwijs als bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 en of het onderwijsplan, bedoeld in artikel 15c van de Leerplichtwet 1969 wordt nageleefd. Artikel 13 is van overeenkomstige toepassing op een onderzoek als bedoeld in de eerste volzin. Indien de locatie van het onderwijs een woning betreft, vraagt de inspectie de bewoners toestemming de woning te mogen betreden. De inspectie wijst de persoon, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969, op de gevolgen van het niet verlenen van de toestemming, bedoeld in het zesde lid.
6. Indien de locatie van het onderwijs door de inspectie niet kan worden bezocht wegens ontbrekende toestemming, kan niet worden vastgesteld of sprake is van onderwijs als bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 en of het onderwijsplan, bedoeld in artikel 15c van de Leerplichtwet 1969 wordt nageleefd, en doet de inspectie de melding, bedoeld in artikel 15r.
7. De persoon, bedoeld in het eerste lid, meldt wijzigingen in de in het tweede lid, onderdelen a en b, genoemde gegevens onverwijld aan de inspectie.

Artikel 15q. Vervolgtoezicht

1. De persoon, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 stelt jaarlijks het onderwijsplan, bedoeld in artikel 15c van de Leerplichtwet 1969, vast en overlegt dit uiterlijk 1 mei aan de inspectie.
2. Voor het houden van toezicht kunnen de gegevens, genoemd in artikel 15p, tweede lid, worden gebruikt.
3. De inspectie onderzoekt jaarlijks of sprake is van onderwijs als bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 en of aan de voorschriften voor het onderwijsplan, bedoeld in artikel 15c van de Leerplichtwet 1969 is voldaan. Artikel 13 is van overeenkomstige toepassing op een onderzoek als bedoeld in de eerste volzin.
4. Indien uit het onderzoek, bedoeld in het derde lid, een redelijk vermoeden voortvloeit dat de persoon, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 tekortschiet in de naleving van de wettelijke voorschriften, stelt de inspectie nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht. De artikelen 11, vijfde en zesde lid, en 13 zijn van overeenkomstige toepassing op een onderzoek als bedoeld in de eerste volzin. De inspectie bezoekt de locatie, bedoeld in artikel 15 van de Leerplichtwet 1969, indien zij dat noodzakelijk acht ten behoeve van het onderzoek. Artikel 15p, vijfde en zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.
5. De inspectie bezoekt ten minste elke vier jaar de locatie van het onderwijs, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969. Artikel 15p, vijfde en zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.
6. Wanneer uit het onderzoek van de inspectie, bedoeld in het derde onderscheidenlijk vierde lid, blijkt dat de persoon, bedoeld in het eerste lid, voldoet aan het naleven van de wettelijke voorschriften, wordt de persoon daarvan op de hoogte gesteld.

Artikel 15r. Informeren burgemeester en wethouders

1. Indien de inspectie op basis van het onderzoek, bedoeld in artikelen 15p, vijfde lid, en 15q, derde en vierde lid, oordeelt dat het onderwijs tekortschiet in kwaliteit of zij onvoldoende in staat is gesteld om een oordeel te vormen, meldt zij dit onverwijld aan de persoon, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969.
2. Wanneer een melding, bedoeld in het eerste lid, wordt gedaan, wordt tegelijkertijd een melding gedaan aan burgemeester en wethouders.

Artikel 15s. Vaststelling inspectierapporten

1. Artikel 20, eerste tot en met vijfde lid, is van toepassing op een onderzoek als bedoeld in artikel 15p en artikel 15q, met dien verstande dat voor "het bestuur" wordt gelezen: de persoon, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969.
2. Artikel 21 is niet van toepassing op een inspectierapport dat is vastgesteld op grond van het eerste lid.

Artikel III. Overgangsrecht

Deze wet is voor het eerst van toepassing, voor degene die op het moment van inwerkingtreding van de artikelen I en II, reeds over een vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onder b, beschikt, op 1 augustus van het tweede schooljaar volgend op deze inwerkingtreding.

Artikel IV. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

Algemeen deel

Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - 1.1 Huidige situatie
 - 1.2 Voorstel op hoofdlijnen
 - 1.3 Afbakening

2. Doelstelling en uitgangspunten
 - 2.1 Recht op onderwijs
 - 2.2 Helderheid over wat moet en mag
 - 2.3 Een met waarborgen omklede procedure
 - 2.4 Verschillende rechten in balans

3. Wettelijk kader
 - 3.1 Recht op onderwijs
 - 3.2 Artikel 23 van de Grondwet
 - 3.3 Artikel 2, Eerste Protocol bij het EVRM
 - 3.4 IVESCR, IVRK en VBDO

4. Voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten
 - 4.1 De vrijstelling en de voorschriften
 - 4.2 Het onderwijs
 - 4.3 De kwaliteit van het onderwijs
 - 4.4 Het onderwijsplan
 - 4.5 De veiligheid van het kind

5. Toezicht en handhaving
 - 5.1 Gespecialiseerde onderwijsinspecteurs en toezichtkader
 - 5.2 Verklaring over onderwijsplan
 - 5.3 Toezicht op locatie
 - 5.4 Constateren tekortkomingen
 - 5.5 Handhaving

6. Rechtsbescherming

7. Gegevensbescherming en privacy
 - 7.1 Verstrekken van gegevens aan de inspectie
 - 7.2 Verstrekken van gegevens aan burgemeester en wethouders
 - 7.3 Uitwisseling van gegevens tussen burgemeester en wethouders en inspectie

8. Uitvoeringsconsequenties

9. Administratieve lasten

10. Financiële gevolgen

11. Advies en (internet)consultatie

12. Toepassing van wetsvoorstel in Caribisch Nederland

13. Inwerkingtreding en overgangsrecht

1. Inleiding

De regering vindt het recht van ouders om voor hun kind het onderwijs te kiezen dat bij hen past van grote waarde. Dat is de basis van de vrijheid van onderwijs. Het sluitstuk daarvan is dat ouders de vrijheid hebben in voorkomende gevallen thuisonderwijs te geven door op grond van richtingbezwaren vrijgesteld te worden van de leerplicht. Daarom wil de regering deze vrijstelling op grond van richtingbezwaren behouden. Tegelijkertijd ziet de regering het als haar taak om zeker te stellen dat ieder kind het recht op onderwijs niet wordt ontzegd en om waarborgen te bieden voor onderwijs van voldoende kwaliteit voor alle jongeren. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat een vrijstelling van de leerplicht uitsluitend geldig is als de ouders zorgdragen voor onderwijs. Dit onderwijs moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen ten aanzien van de inhoud van het onderwijs, de ouder die het onderwijs verzorgt en de omstandigheden waaronder het onderwijs plaatsvindt. Ouders worden verplicht aan te tonen dat er sprake is van het geven van onderwijs dat aan de genoemde kwaliteitseisen voldoet door middel van een jaarlijks op te stellen onderwijsplan. De Inspectie van het onderwijs houdt hier toezicht op.

Onder ouder wordt in deze memorie van toelichting ook verstaan diegene die het gezag uitoefent over een jongere of diegene die zich met de feitelijke verzorging van de jongere heeft belast. Onder jongere(n) wordt in deze memorie van toelichting verstaan het kind of de kinderen waarvoor de vrijstelling van artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969 geldt. Bij een verwijzing naar de vrijstelling, wordt de vrijstelling van artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969 bedoeld. Indien in deze memorie van toelichting wordt gesproken van de inspectie, dan wordt daarmee de Inspectie van het onderwijs bedoeld.

Onder onderwijs wordt in dit wetsvoorstel verstaan het onderwijs dat thuis wordt verzorgd door de ouder of ouders, voor het kind of de kinderen van het eigen gezin, en dat als voorschrift voor de vrijstelling van artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969 geldt.

1.1 Huidige situatie

Omschrijving huidige proces vrijstelling

Ouders van leerplichtige kinderen met overwegende bezwaren tegen de richting van alle nabijgelegen scholen, kunnen kiezen voor openbaar schoolonderwijs (levensbeschouwelijk neutraal) of een beroep doen op vrijstelling van de leerplicht. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het recht van ouders om het onderwijs voor hun kinderen te kiezen dat past bij hun godsdienst of levensovertuiging.¹ Een beroep op de vrijstelling, bedoeld in artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969 (hierna: de vrijstelling), vindt plaats op grond van richtingbezwaren, oftewel overwegende bezwaren tegen de richting van alle nabijgelegen scholen. De ouders (waaronder ook begrepen verzorgers) dienen daartoe burgemeester en wethouders in kennis te stellen van het beroep op de vrijstelling. Deze kennisgeving moet de richtingbezwaren bevatten.² De vrijstelling ontslaat ouders van de verplichting om ervoor te zorgen dat de betrokken jongere bij een school ingeschreven staat.

Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie blijkt dat het gewicht van de bedenkingen bij de richting niet getoetst mag worden door de ambtenaar.³ Wel blijkt duidelijk uit de Leerplichtwet 1969 en jurisprudentie dat het moet gaan om bedenkingen tegen de

¹ Artikel 2, Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

² Artikel 8, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969.

³ ECLI:NL:GHAMS:2016:410 en *Kamerstukken II, 1967/68, 9039, nr.5, p. 14.*

richting. Bedenkingen tegen het type onderwijs, de leerplicht als zodanig of tegen de wettelijke inrichting van het onderwijs zijn geen grond voor vrijstelling.⁴ De rechter zal in voorkomende gevallen dus zorgvuldig bekijken of het bedenkingen tegen de richting betreft, of andersoortige bedenkingen. Het beroep op vrijstelling kan niet gedaan worden wanneer de betrokken jongere in het jaar daarvoor was ingeschreven op een school van een richting waartegen nu overwegende bedenkingen bestaan.⁵

Het recht op onderwijs is niet wettelijk gewaarborgd

De verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging van een jongere ligt primair bij de ouders. Tegelijkertijd rust er op de overheid een bijzondere plicht om goed onderwijs en de toegang daartoe voor alle jongeren te waarborgen. De huidige wetgeving regelt niet dat aan jongeren voor wie een vrijstelling geldt, vervangend onderwijs moet worden gegeven en evenmin dat daarop toezicht wordt gehouden. Dit betekent niet dat de conclusie getrokken kan worden dat deze jongeren geen onderwijs ontvangen. Het staat ouders vrij om zelf onderwijs voor deze jongeren in te richten. De vraag voor hoeveel jongeren dit onderwijs precies plaatsvindt en wat de kwaliteit van het onderwijs is, kan – vanwege het ontbreken van een wettelijk kader hiervoor - echter niet beantwoord worden.

Door het ontbreken van de verplichting tot het geven van onderwijs bij vrijstelling en van het overheidstoezicht op de kwaliteit daarvan, is het recht op onderwijs voor deze jongeren niet wettelijk gewaarborgd. De regering is van oordeel dat deze groep jongeren in het ontvangen van onderwijs niet achter mag blijven ten opzichte van leerlingen die onderwijs krijgen op scholen. Ook voor deze jongeren geldt het recht op onderwijs van voldoende kwaliteit. Tegelijkertijd leidt het ontbreken van een wettelijk kader ertoe dat ouders die wel degelijk zorgdragen voor vervangend onderwijs voor hun vrijgestelde kinderen, te maken kunnen krijgen met een zeker maatschappelijk wantrouwen. Zij moeten en kunnen namelijk niet objectief aantonen dat hun kinderen onderwijs van voldoende kwaliteit ontvangen.

Regeerakkoord

De regering is van oordeel dat de groep jongeren waar het hier om gaat het recht op onderwijs van voldoende kwaliteit niet ontzegd mag worden.⁶ In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' is daarom de volgende passage opgenomen:

"Thuisonderwijs dient te voldoen aan de daarop toegesneden eisen voor kwaliteit, bekwaamheid, burgerschap en veiligheid. Dit wordt wettelijk geregeld. Hierop wordt toegezien door een gespecialiseerd onderdeel van de Inspectie van het Onderwijs."

De regering stelt met dit voorstel voor om de vrijstelling van de Leerplichtwet 1969 op grond van richtingbezwaren te handhaven. Dit is een andere invulling van de inrichting van thuisonderwijs dan het eerder in 2015 aangekondigde wetsontwerp Onderwijs op een Andere Locatie dan de School. Het voorstel was destijds om de vrijstelling op richtingbezwaren af te schaffen en in plaats daarvan thuisonderwijs onder strikte kwaliteitsvoorwaarden in te richten.⁷ In 2018 heeft de regering, op basis van het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', besloten de verschillende onderdelen uit het wetsontwerp Onderwijs op een Andere Locatie dan de School apart van elkaar uit te werken, en hierover de Tweede Kamer geïnformeerd.⁸ Het huidige wetsvoorstel regelt het onderdeel 'thuisonderwijs' uit dit voormalige wetsontwerp.

⁴ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2000:ZD1985.

⁵ Artikel 8, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969.

⁶ Leerplichttelling 2018.

⁷ Kamerstukken II, 2015/16, 31 135, nr. 58.

⁸ Kamerstukken II, 2017/2018, 31 293, nr. 408, p. 5.

Advies Onderwijsraad

In haar rapport 'Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief' uit 2012 geeft de Onderwijsraad aan dat iedereen recht heeft op onderwijs, omdat dit voortvloeit uit internationaal recht.⁹ Hierbij merkt de Onderwijsraad op dat internationaal recht de wetgever niet dwingt om een keuze te maken voor thuisonderwijs als reguliere mogelijkheid.¹⁰ Wel geeft de Onderwijsraad aan dat het onwenselijk is dat voor jongeren met een vrijstelling vanwege richtingbezwaren niets is geregeld ten aanzien van het verplichte karakter, de kwaliteit en het toezicht met betrekking tot vervangend onderwijs. De overheid kan volgens de Onderwijsraad de jongeren om wie het gaat, niet ongelijk behandelen ten opzichte van leerlingen in bekostigde en particuliere scholen. Op de Nederlandse staat rust de verplichting om ervoor te zorgen dat de jongere het recht op goed onderwijs niet wordt ontzegd. De Staat dient waarborgen te bieden voor onderwijs van voldoende kwaliteit, en toezicht daarop, voor alle jongeren.

De raad adviseert daarom voor het thuisonderwijs wettelijke waarborgen te creëren zodat ouders – die voor hun jongeren vrijstelling van de leerplicht hebben gekregen – verplicht zijn vervangend onderwijs te verzorgen. De overheid kan vervolgens deugdelijkheidseisen stellen die vergelijkbaar zijn met die voor particulier onderwijs, zo stelt de raad.

1.2 Voorstel op hoofdlijnen

Om te garanderen dat ook jongeren die zijn vrijgesteld van de leerplicht onderwijs van voldoende kwaliteit ontvangen, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dat een beroep op de vrijstelling uitsluitend gedaan kan worden als de ouders zorgdragen voor onderwijs. Dit onderwijs moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen ten aanzien van de inhoud van het onderwijs, de ouder die het onderwijs verzorgt en de omstandigheden waaronder het onderwijs plaatsvindt. Ouders worden verplicht aan te tonen dat sprake is van het verzorgen van onderwijs dat aan de genoemde kwaliteitseisen voldoet, door middel van een jaarlijks op te stellen onderwijsplan.

Voorgesteld wordt om de inspectie toe te laten zien op de uitvoering van het onderwijs. Om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen is toezicht noodzakelijk en worden de eisen op consistente en consequente wijze gehandhaafd. Door een gespecialiseerd onderdeel van de inspectie wordt toezicht gehouden op dit onderwijs. Bij het beroep op de vrijstelling onderzoekt de inspectie of er wordt voldaan aan de voorschriften en geeft daartoe een verklaring van geen bezwaar af. Inspecteurs beoordelen jaarlijks de onderwijsplannen en brengen een bezoek aan de locatie waar het onderwijs wordt gegeven, mits daarvoor toestemming is gegeven door de ouders indien het een woning betreft. Het oordeel van de inspectie komt tot stand op basis van een objectief en integraal onderzoekskader dat wordt opgesteld in samenspraak met het thuisonderwijsveld. Hierin worden alle kwaliteitseisen meegenomen. Indien er geen positief oordeel over het onderwijs is, of de inspectie niet in staat wordt gesteld om zich een oordeel te vormen, wordt er een melding gedaan aan de ouders en burgemeester en wethouders, en vervalt de vrijstelling.

1.3 Afbakening

Dit wetsvoorstel ziet uitsluitend op de regulering van de vrijstelling bedoeld in artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969, met andere woorden: de vrijstelling op grond van richtingbezwaren. Het wetsvoorstel is gericht op de groep ouders met overwegende bedenkingen tegen de richting van scholen. Voor de vrijstelling op grond van artikel 5,

⁹ Advies Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: Onderwijsraad 2012, p. 47.

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 400, nr. VIII-5.

onder a, van de Leerplichtwet 1969, die bedoeld is voor jongeren die op lichamelijke of psychische gronden niet naar school kunnen, loopt een apart traject. Dit traject is gericht op het beter betrekken van het onderwijskundig perspectief bij het afgeven van de vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969.¹¹

2. Doelstelling en uitgangspunten

2.1 Recht op onderwijs

De Leerplichtwet 1969 regelt in principe dat alle jongeren onderwijs krijgen en dat zij worden voorbereid op een zelfstandig functioneren in de maatschappij. Geen jongere mag het recht op onderwijs ontnomen worden. Een recht dat, zoals in hoofdstuk 3 staat omschreven, in internationale en Europese verdragen is vastgelegd.¹² Zoals door de Onderwijsraad is aangegeven rust op de Staat de verplichting onderwijs van voldoende kwaliteit voor iedere jongere te garanderen. De wet eist nu niet van ouders dat zij voor de betrokken jongere vervangend onderwijs verzorgen. Het kan dus voorkomen dat een jongere geen enkele vorm van onderwijs ontvangt. Als er wel onderwijs wordt gegeven, dan heeft de overheid, en daarmee de maatschappij, geen zicht op de kwaliteit van dit vervangende onderwijs.

De regering is van mening dat alle jongeren gelijke kansen moeten krijgen op goed onderwijs. De Onderwijsraad adviseert om bij handhaving van de vrijstelling op grond van richtingbezwaren, wettelijk te waarborgen dat ouders vervangend onderwijs verzorgen. Met dit wetsvoorstel wil de regering wettelijk regelen dat ook voor jongeren wier ouders een beroep hebben gedaan op de vrijstelling op grond van richtingbezwaren, onderwijs gegarandeerd wordt én dat aan dit onderwijs kwaliteitseisen worden verbonden en de inspectie toezicht houdt op de kwaliteit.

2.2 Helderheid over wat moet en mag

Uit gesprekken met thuisonderwijsorganisaties komt naar voren dat in veel gezinnen, ook binnen de huidige vrijstellingsmogelijkheid, onderwijs wordt gegeven waarbij aandacht is voor de facetten van onderwijs die ook op scholen aan bod komen.¹³ Deze organisaties geven aan dat hun leden dat grondig aanpakken, door zich in te lezen en regelmatig samen met andere ouders die onderwijs thuis verzorgen af te spreken voor sociale en leerzame activiteiten. Daarbij kunnen ze gebruikmaken van een ruim aanbod aan lesmaterialen en bronnen die beschikbaar zijn via internet, afstandsonderwijs, schoolmethodes, (ervarings)deskundigen, familieleden en netwerken van ouders die onderwijs verzorgen.

Tegelijkertijd geven deze organisaties aan dat zij en hun leden in de praktijk te maken hebben met een zeker wantrouwen of onbegrip. Zij kunnen namelijk niet objectief aantonen of hun kinderen onderwijs van voldoende kwaliteit ontvangen, terwijl de keuze voor een vrijstelling met het oog op de vrijheid van onderwijs legitiem kan zijn. Met dit wetsvoorstel wordt helder gemaakt welke eisen er aan ouders die een beroep doen op de vrijstelling worden gesteld. Het wordt daarmee duidelijker dat het geven van thuisonderwijs voor ouders met richtingbezwaren een legitieme mogelijkheid is, die met de nodige waarborgen is omkleed.

¹¹ *Kamerstukken II*, 2019/20, 31497, nr. 334.

¹² Artikel 2 Eerste protocol van het EVRM en Artikel 28 van het IVRK.

¹³ De Nederlandse vereniging voor thuisonderwijs (NVvTO) en het Thuisonderwijsverbond (TOV).

2.3 Een met waarborgen omklede procedure

Ouders met richtingbezwaren kunnen een beroep op de vrijstelling doen door burgemeester en wethouders hiervan in kennis te stellen. Deze kennisgeving moet de richtingbezwaren bevatten. In de huidige situatie maakt het ontbreken van zicht op het onderwijs en de kwaliteit ervan, in combinatie met de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de jeugdzorg, dat er conflicten ontstaan tussen ouders en gemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van de oproep van gemeenten om het beroep op de vrijstelling te komen toelichten in een gesprek (zie paragraaf 4.1). Dit is meermaals onderwerp van gesprek geweest in de Tweede Kamer.¹⁴ Met dit wetsvoorstel wil de regering de rechtszekerheid van ouders met richtingbezwaren waarborgen, door helder vast te leggen en te communiceren welke stappen er nodig zijn om een beroep te kunnen doen op de vrijstelling. Tegelijk wil de regering gemeenten in positie brengen om hun verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, waar nodig, waar te kunnen maken.

2.4 Verschillende rechten in balans

Een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse onderwijsstelsel is dat ouders onderwijs voor hun kinderen kunnen kiezen dat aansluit bij hun geloofs- of levensovertuiging. Dit heeft geleid tot een scholenbestand dat een brede keuze biedt. Voor ouders die desondanks geen school kunnen vinden die aansluit bij hun geloofs- of levensovertuiging geeft de Leerplichtwet 1969 het recht op vrijstelling van de verplichting tot inschrijving op een school. De regering vindt het recht van ouders om het onderwijs voor hun kind te kiezen dat bij hen past van grote waarde en wil daarom de vrijstelling op grond van richtingbezwaren behouden.

De overheid heeft de taak om zowel dit recht van ouders, als het recht van kinderen om onderwijs van voldoende kwaliteit te krijgen, te waarborgen. De regering is van oordeel dat de groep jongeren om wie het gaat niet achter mag blijven ten opzichte van leerlingen die onderwijs krijgen op scholen. In praktijk kunnen ouders nu ook al thuisonderwijs aanbieden, en dit komt ook voor. Met dit wetsvoorstel worden er ook wettelijk waarborgen voor het thuisonderwijs gecreëerd. Middels dit wetsvoorstel waarborgt de regering dat het recht van ouders om het onderwijs voor hun kind te kiezen dat bij hen past, en het recht van jongeren op onderwijs van voldoende kwaliteit, naast elkaar bestaan, zoals ook volgt uit artikel 2, Eerste Protocol, EVRM. Dit wetsvoorstel bevat proportionele voorstellen om beide rechten in balans te brengen, die zijn omschreven in hoofdstuk 4.

3. Wettelijk kader

3.1 Het recht op onderwijs

De Leerplichtwet 1969 geeft uitvoering aan het recht op onderwijs voor het kind dat voortvloeit uit het internationaal recht.¹⁵ In 2015 wees het VN-comité voor de Rechten van het Kind op het gebrek aan toezicht op de kwaliteit van het Nederlandse thuisonderwijs en deed de aanbeveling om te investeren in dit toezicht en te waarborgen dat jongeren die thuis onderwezen worden niet benadeeld worden ten opzichte van jongeren op (reguliere) scholen.¹⁶

¹⁴ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 2019/20, 35300 VIII, nr. 76 en *Handelingen II*, 2015/16, nr. 73, item 18.

¹⁵ ECLI:NL:HR:1989:AD5728.

¹⁶ United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, 2015 (unedited CRC/C/NDL/CO/4, 8 June version), par. G.

Het recht op onderwijs volgt uit onderstaande wettelijke regelingen en verdragen:

- artikel 2 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM);
- artikel 13 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: IVESCR);
- artikel 28 en 29 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK);
- artikel 2, onder b, Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs (hierna: VBDO).

3.2 Artikel 23 van de Grondwet

“Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.” Die opdracht aan de regering staat in het eerste lid, van artikel 23 van de Grondwet, het artikel dat de vrijheid van onderwijs regelt. Deze vrijheid houdt in ieder geval in de vrijheid om scholen te stichten en het onderwijs te geven dat aansluit bij de eigen godsdienst of levensovertuiging. Verder geldt de vrijheid om het onderwijs en de organisatie daarvan naar eigen inzicht te regelen. Bij het stellen van regels aan het onderwijs in dit wetsvoorstel moeten deze uitgangspunten worden gerespecteerd. De vrijheid van onderwijs is echter niet absoluut. De overheid houdt op basis van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet ook toezicht op het onderwijs.

3.3 Artikel 2, Eerste protocol, EVRM

Artikel 2, Eerste Protocol, EVRM komt als enige van het in de verdragen vastgelegde onderwijsrecht, rechtstreekse werking toe.¹⁷ Het bepaalt: *“Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.”*

De eerste volzin garandeert vanwege de negatieve formulering het recht op onderwijs van het kind om, met afwezigheid van discriminatie, toegang te hebben tot het bestaande, door de Staat beschikbaar gestelde stelsel van schoolonderwijs. Het recht op onderwijs gaat niet zo ver dat bepaalde typen onderwijs door de overheid moeten worden mogelijk gemaakt; wel moet er een stelsel van basisvoorzieningen van onderwijs zijn. Ook geldt er geen plicht voor de overheid om alle onderwijsvormen te bekostigen. Al met al kennen de verdragsstaten een vrij brede beoordelingsmarge bij de vraag of zij thuisonderwijs willen toestaan en hoe zij dat willen reguleren.¹⁸

Volgens de tweede volzin eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van de opvoeding en het onderwijs te verzekeren dat overeenstemt met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuiging. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft in een aantal uitspraken grenzen getrokken ten aanzien van de eerbiediging die de Staat verschuldigd is aan dit recht van ouders. Onder meer is bepaald dat die eerbiediging niet zover kan gaan dat ouders met een beroep op overtuigingen een kind het recht op onderwijs mogen ontzeggen.¹⁹ Een staat dient zich rekenschap te geven van het recht van ouders om onderwijs te kiezen dat past bij hun levensovertuiging, maar alleen zolang dit recht niet in strijd komt met het recht op onderwijs van het kind.

¹⁷ HR 22 januari 1988, AB 1988, 96 (*Maimonides*) en HR 14 april 1989, AB 1989, 207 (*Harmonisatiewet*).

¹⁸ EHRM (beslissing commissie), 6 maart 1984, nr. 10233/83 (*Familie H. t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 11 september 2006, nr. 35504/03 (*Konrad t. Duitsland*).

¹⁹ EHRM 11 september 2006, nr. 35504/03 (*Konrad t. Duitsland*).

3.4 IVESCR, IVRK en VBDO

Overig internationaal onderwijsrecht, zoals neergelegd in artikel 13 IVESCR en artikel 28 IVRK, onderschrijft het recht op onderwijs voor het kind. Voor zowel de overheid als de ouders geldt daarnaast dat de belangen van het kind voorop moeten staan bij de beslissingen die ze nemen.²⁰ Artikel 13 IVESCR en artikel 28 IVRK bieden de mogelijkheid voor de overheid om zowel toezicht te houden als minimumonderwijsnormen vast te stellen, zoals kerndoelen of examenvoorschriften.

Artikel 29 IVRK bevat ook bepalingen over het doel waarop het onderwijs gericht dient te zijn, zoals de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid en talenten van het kind, en het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens.

Artikel 2, onder b, VBDO bepaalt dat het op basis van godsdienstige redenen oprichten van een afzonderlijk onderwijssysteem niet onder de definitie van discriminatie valt zolang het voldoet aan door de autoriteiten vastgestelde kwaliteitsnormen.

Onderwijs is gewenst bij het afgeven van de vrijstelling. Dat wordt enerzijds onderstreept door het hierboven geschetste wettelijke kader, en anderzijds het recht van het kind op onderwijs zodat het zich kan ontwikkelen en ontplooien.

4. Voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten

Om de doelstelling en uitgangspunten, zoals genoemd in hoofdstuk 2, te verwezenlijken, bevat dit wetsvoorstel maatregelen op verschillende vlakken. In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens maatregelen aan bod op het gebied van de vrijstelling en de voorschriften die daaraan verbonden worden (4.1), het onderwijs (4.2), de kwaliteit van dit onderwijs (4.3), het onderwijsplan (4.4) en de veiligheid van het kind (4.5).

4.1 De vrijstelling en de voorschriften die daaraan verbonden worden

Met dit wetsvoorstel blijft de mogelijkheid voor ouders behouden om op grond van richtingbezwaren een beroep te doen op de vrijstelling. Een beroep op vrijstelling is echter uitsluitend mogelijk als wordt voldaan aan bepaalde voorschriften. Naast de richtingbezwaren regelt dit wetsvoorstel een aantal aanvullende voorschriften waaraan ouders moeten voldoen. Het belangrijkste voorschrift voor de vrijstelling is dat ouders onderwijs moeten verzorgen dat voldoet aan de eisen die dit wetsvoorstel daaraan stelt. Ook voordat het onderwijs aanvangt, moeten ouders voldoen aan een aantal voorschriften om vrijgesteld te worden. Deze worden hier achtereenvolgens besproken.

De richtingbezwaren en de kennisgeving

Het wetsvoorstel regelt dat de kennisgeving een omschrijving van de richtingbezwaren bevat. Dit betreft de huidige systematiek, en deze blijft met dit wetsvoorstel gehandhaafd. Wanneer ouders een beroep willen doen op de vrijstelling, moeten zij burgemeester en wethouders hiervan in kennis stellen. Het beroep op de vrijstelling kunnen zij alleen doen wanneer deze kennisgeving de overwegende bedenkingen bevat tegen de richting van het onderwijs op alle binnen een redelijke afstand van de woning gelegen scholen. De ambtenaar, bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 (de leerplichtambtenaar), moet in staat zijn om te beoordelen of de bedenkingen de richting van het onderwijs betreffen. Bedenkingen tegen de inrichting van het onderwijs of de leerplicht zijn geen geldige gronden voor een vrijstelling.²¹ Deze beoordeling kan niet plaatsvinden zonder een omschrijving van de richtingbezwaren.

²⁰ Artikel 3 en artikel 18 IVRK.

²¹ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2000:ZD1985.

Een gesprek tussen de ouders, de betrokken jongere en de gemeente

Voorafgaand aan het ingaan van de vrijstelling vindt een gesprek plaats tussen de ouders, de betrokken jongere en de gemeente. Nu al mag een gemeente verlangen dat de ouders nadere toelichting verstrekken en hoeft daarbij geen genoegen te nemen met louter schriftelijke informatie. Het gesprek faciliteert deze toelichting en is daartoe een proportioneel middel.²² Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat dit gesprek altijd plaatsvindt. Daarnaast kunnen gemeenten onder meer binnen het kader van de Jeugdwet voor hen relevante thema's aan de orde stellen. Het gesprek stelt de gemeente in staat om nadere informatie hierover te verkrijgen. De gemeente is belast met de jeugdhulp en beziet eveneens in dat kader de vrijstelling, omdat deze er namelijk toe kan leiden dat een jongere uit zicht verdwijnt. De vraag waaruit richtingbezwaren moeten bestaan, staat los van dit gesprek. In eerste instantie is het dus de aanwezigheid van alle ouders of verzorgers en het kind zelf bij het gesprek, dat de voorwaarde vormt voor het verkrijgen van de vrijstelling, niet de inhoud van het gesprek.

In het jaar dat de jongere de 12-jarige leeftijd bereikt vindt een tweede gesprek plaats. Het kind heeft immers het recht om betrokken te worden alle aangelegenheden die hem aangaan.²³ Dit recht houdt in dat het kind in de gelegenheid dient te worden gesteld, gehoord te worden, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling.²⁴ Door dit gesprek verplicht te stellen wordt deze gelegenheid gecreëerd. Het recht op gehoord te worden is niet gebonden aan leeftijdsgrenzen. In hoeverre de inbreng van het kind wordt meegewogen is afhankelijk van diens leeftijd en rijpheid. De reden dat hier gekozen is voor een gesprek op de leeftijd van 12 jaar is dat dit de leeftijd is waarop over het algemeen aangenomen kan worden dat het kind in staat is een eigen mening te vormen en te uiten. Dit komt bijvoorbeeld ook tot uitdrukking in artikel 809 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst. Het sluit voorts aan bij de situatie van schoolgaande jongeren, voor wie het gebruikelijk is om op deze leeftijd gehoord te worden ten aanzien van de keuze voor hun voortgezet onderwijs.

Een verklaring van de inspectie over het onderwijsplan

Ouders die een beroep doen op de vrijstelling en onderwijs thuis inrichten nemen een grote verantwoordelijkheid op zich. De regering acht het van groot belang dat ouders zich goed voorbereiden op het geven van onderwijs. Daarom regelt dit wetsvoorstel dat de ouders, voorafgaand aan de kennisgeving aan burgemeester en wethouders, een onderwijsplan indienen bij de inspectie. In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op de inhoud van het onderwijsplan. De inspectie beoordeelt op basis van specifieke criteria en met inachtneming van haar expertise of het onderwijsplan voldoet aan de gestelde eisen. De inspectie stelt de ouders op de hoogte van haar oordeel en geeft bij een positief oordeel over het onderwijsplan een verklaring van geen bezwaar af. De ouders kunnen burgemeester en wethouders vervolgens in kennis stellen van hun beroep op de vrijstelling, waarna een gesprek plaatsvindt. Indien het oordeel van de inspectie negatief is, krijgen de ouders de mogelijkheid het voorstel aan te passen om alsnog een positief oordeel te kunnen krijgen. Als er geen verklaring van geen bezwaar van de inspectie is, wordt er niet voldaan aan de voorschriften voor een beroep op de vrijstelling. Tegen het oordeel van de inspectie staan bezwaar en beroep open.

²² ECLI:NL:RBROT:2016:3381 en ECLI:NL:GHDHA:2017:2326.

²³ Artikel 12 Internationaal Verdrag voor de rechten van het Kind.

²⁴ General Comment No. 12 The right of the child to be heard (2009) van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.

Een taaleis voor de ouder die het onderwijs verzorgt

Voor de ontwikkeling van de taalvaardigheid van jongeren is een taalrijke omgeving cruciaal. De taalvaardigheid van ouders vormt een belangrijke voorwaarde voor het creëren van een taalrijke omgeving. Van ouders wordt daarom verwacht dat ze de Nederlandse taal beheersen. Bij de kennisgeving van het beroep op de vrijstelling moeten alle ouders die het onderwijs verzorgen daarom een bewijsstuk indienen waaruit blijkt dat zij de Nederlandse taal op ten minste B2 of 3F niveau machtig zijn.²⁵ Als dit bewijsstuk niet overgelegd kan worden, wordt niet voldaan aan de voorschriften voor een beroep op de vrijstelling.

De uitsluitingsgronden

Zoals eerder aangegeven hecht de regering belang aan het behoud van de vrijstelling op grond van richtingbezwaren. Dat betekent niet dat ouders in alle gevallen een beroep op de vrijstelling kunnen doen. In de huidige Leerplichtwet 1969 is in artikel 8, tweede lid, reeds opgenomen dat geen beroep op de vrijstelling kan worden gedaan wanneer een leerling eerder geplaatst is geweest op een school van de richting waartegen de bedenkingen worden geuit. Dit voorschrift blijft behouden. Dit wetsvoorstel regelt aanvullend hierop dat van wie is vastgesteld dat zij niet (kunnen) voldoen aan hun opvoedkundige taken, geen beroep op de vrijstelling toekomt. Dit is het geval bij onder toezichtstelling van het kind, omdat er dan gereede zorgen zijn dat de thuissituatie van het kind geen veilig leerklimaat vormt.

4.2 Het onderwijs

Indien door de ouder aan alle voorschriften voor een beroep op vrijstelling is voldaan, rust op de ouder de plicht om onderwijs te verzorgen. Onder onderwijs wordt in dit wetsvoorstel verstaan het onderwijs dat thuis wordt verzorgd door de ouder of ouders, voor het eigen kind of de eigen kinderen, en dat als voorschrift voor de vrijstelling van artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969 geldt. De verplichting om het onderwijs te verzorgen is opgenomen in het voorgestelde artikel 15b van de Leerplichtwet 1969.

De ouder en het eigen gezin

De ouders geven les aan de eigen kinderen. Aan het onderwijs en de ouder die het onderwijs verzorgt, worden – middels dit wetsvoorstel – minder eisen gesteld dan aan het regulier onderwijs. Hiervoor bestaan twee belangrijke redenen. Allereerst kennen de ouders hun kind goed waardoor het didactisch handelen hun makkelijker zal afgaan. Daarnaast is de complexiteit van het lesgeven aan enkel de kinderen van het eigen gezin kleiner. Wanneer dit onderwijs ook gegeven wordt aan jongeren van buiten het eigen gezin, ontstaat een situatie die lijkt op een klas. Dan is de kennis over specifieke jongeren kleiner en de complexiteit groter waardoor strengere eisen noodzakelijk zouden zijn om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. De regering acht dit onwenselijk en kiest daarom voor onderwijs aan de jongeren van het eigen gezin. Uiteraard kan incidenteel worden samengewerkt tussen gezinnen en bestaat er ruimte om deel te nemen aan bijvoorbeeld excursies in groter verband.

De locatie

Dit wetsvoorstel regelt dat het onderwijs in overwegende mate bij de ouders thuis wordt gegeven. De vrijstelling betreft namelijk overwegende bezwaren tegen de richting van alle nabijgelegen scholen en is niet bedoeld om ruimte te bieden voor bijvoorbeeld wereldreizen of een trekkend bestaan. Wel kan er sprake zijn van excursies, incidentele samenwerking met andere gezinnen, of een leerruimte die zich buiten de woning bevindt.

²⁵ B2-niveau zoals bedoeld in het Europees Referentiekader Talen of niveau 3F zoals bedoeld in het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

De voertaal

Het wetsvoorstel stelt dat de voertaal van het onderwijs Nederlands is, net als in het regulier onderwijs. De beheersing van de Nederlandse taal vormt een belangrijke basis voor een toekomst in de Nederlandse maatschappij. Goede beheersing van het Nederlands vergroot de kans op slagen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Jongeren die onderwijs thuis krijgen verdienen een even grote kans op dit slagen als jongeren die regulier schoolonderwijs volgen. Ook het onderwijs, dat wordt verzorgd op grond van het voorgestelde artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 gaat er vanuit dat wordt toegewerkt naar een startkwalificatie. Deze norm doet niet af aan de ruimte die ook in het schoolonderwijs, op basis van artikel 9, lid 13a, van de Wet op het primair onderwijs, bestaat voor afwijkingen op kleine schaal.

4.3 De kwaliteit van het onderwijs

Jongeren die onderwijs als bedoeld in het voorgestelde artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 krijgen hebben recht op onderwijs van voldoende kwaliteit. De overheid dient dit voor alle jongeren te waarborgen. Daarom stelt dit wetsvoorstel kwaliteitseisen aan het onderwijs en aan de ouders die dit onderwijs verzorgen. Deze eisen staan omschreven in respectievelijk de nieuwe artikelen 15d en 15e van de Leerplichtwet 1969. Het wetsvoorstel sluit wat betreft de inhoudelijke criteria aan het onderwijs, zo veel mogelijk aan bij bestaande criteria uit de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, waarnaar in het wetsvoorstel ook wordt verwezen.

De inhoud van het onderwijs

Om jongeren die het onderwijs krijgen een gelijke slagingskans te geven in vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt is het van belang dat zij bepaalde dingen kennen en kunnen. De kerndoelen geven in het primair en voortgezet onderwijs invulling aan de inhoud van het onderwijs. Dit wetsvoorstel bepaalt dat de kerndoelen voor het primair en voortgezet onderwijs ook voor het onderwijs als bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 gelden. Voor een startkwalificatie is nodig dat de minimale basisvaardigheden, die verankerd liggen in de kerndoelen en de referentieniveaus voor taal en rekenen, op een zelfde manier van toepassing zijn in dit onderwijs als binnen het schoolonderwijs. Dit zorgt ervoor dat ook jongeren die onderwijs zoals neergelegd in dit wetsvoorstel krijgen, hun onderwijscarrière kunnen voortzetten op een niveau dat bij hen past. Naast de kerndoelen regelt dit wetsvoorstel dat de eisen op het gebied van vaardigheden en vorming eveneens van toepassing zijn. Daarbij hoort onder andere het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en een kennismaking met andere achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten. De inhoud van het onderwijs is vastgelegd in het nieuwe artikel 15d, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969. Het wetsvoorstel legt vast dat de gekozen leermiddelen bijdragen aan het bereiken van de onderwijsdoelen.

Het onderwijsplan omschrijft hoe de verschillende kerndoelen aan bod komen, op welke manier wordt voldaan aan de eisen rondom vaardigheden, vorming en burgerschap en hoe de gekozen leermiddelen bijdragen aan het bereiken van deze onderwijsdoelen. Het onderwijsplan is duidelijk toegespitst op de specifieke jongere.

De ontwikkeling van de jongere, toetsen en startkwalificatie

Voor het leerproces van het kind is het van belang dat het onderwijs aansluit bij zijn of haar leerbehoeften en capaciteiten. Ouders die onderwijs verzorgen moeten daarom zicht hebben op de ontwikkeling van de jongere zodat zij het onderwijs daarop kunnen laten aansluiten. Het wetsvoorstel bepaalt dat ouders de kennis en vaardigheden van de jongere bijhouden. Deze informatie kan vervolgens worden gebruikt om het onderwijsplan voor een volgend jaar op te stellen of aan te scherpen.

Door het documenteren van de voortgang van de jongeren hebben ouders een goed beeld van de ontwikkeling die de jongere doormaakt. Naast dit beeld biedt een toets een objectief inzicht in deze ontwikkeling. De regering hecht er waarde aan dat het onderwijs zoals neergelegd in dit wetsvoorstel niet overladen wordt met toetsen. Dit wetsvoorstel bepaalt daarom dat jongeren in het volledige funderend onderwijs drie maal een toets afleggen. Zo zijn er objectieve gegevens over de ontwikkeling van jongere, maar ontstaat geen toetsdruk voor ouders en jongeren.

Taal en rekenen is in het onderwijs ontzettend belangrijk. Daarom regelt dit wetsvoorstel dat jongeren op 6- en 9-jarige leeftijd een voortgangstoets maken die zien op (de leerlijnen die leiden tot) referentieniveaus voor taal en rekenen. Het doel hiervan is om op een objectieve, landelijk genormeerde wijze, te zien of een jongere vooruitgang boekt en hoe hij of zij zich ontwikkelt. De toets biedt informatie die gebruikt kan worden om het onderwijs beter te laten aansluiten bij de leerbehoeften van de jongere. Ouders hebben daarbij de keuze uit verschillende toetsen uit verschillende leerlingvolgsystemen. De voortgangstoetsen bieden extra informatie die gebruikt kan worden bij het opstellen van het onderwijsplan.

Naast de twee voortgangstoetsen wordt met dit wetsvoorstel de eindtoets ingevoerd, die de jongere voor de veertiende verjaardag moet afleggen. De eindtoets laat zien in welke mate de jongeren de referentieniveaus voor taal en rekenen beheersen. Op deze manier wordt op objectieve wijze duidelijk waar de jongere qua niveau staat. Ook biedt de eindtoets informatie over welk type en niveau onderwijs bij een jongere past. In het geval van een overstap naar het reguliere voortgezet onderwijs kan de uitslag gebruikt worden bij de toelating. Het kind dat onderwijs volgens dit wetsvoorstel ontvangt, volgt in acht opeenvolgende jaren primair onderwijs. De regels rondom toetsing zijn opgenomen in het nieuwe artikel 15d, zesde en zevende lid, van de Leerplichtwet 1969.

Voor jongeren in de leeftijd van het voortgezet onderwijs worden geen toetsen meer afgenomen. Wel wordt met dit wetsvoorstel verplicht dat het onderwijs de jongere op een adequate manier voorbereidt op vervolgonderwijs. Dit wordt geregeld in het nieuwe artikel 15d, zevende lid, van de Leerplichtwet 1969. De jongere moet aantoonbaar in staat worden gesteld om zijn of haar ontwikkelingstraject voort te zetten op een niveau dat bij hem of haar past. Met andere woorden: er wordt toegewerkt naar een startkwalificatie. Daarvoor is zicht hebben op de ontwikkeling van de jongere en het vaststellen van een niveau waar naar toe wordt gewerkt noodzakelijk. Op die manier kan gericht worden gewerkt aan het behalen van een startkwalificatie, bijvoorbeeld door middel van staatsexamens.

Het onderwijsplan omschrijft welke toetsen de jongere in de leeftijd van het primair onderwijs aflegt en hoe de resultaten worden meegenomen in het onderwijs. Daarnaast omschrijft het onderwijsplan hoe naar een startkwalificatie wordt toegewerkt.

De inrichting van het onderwijs

Net als het schoolonderwijs, moet het onderwijs in dit wetsvoorstel erop ingericht zijn dat jongeren een ononderbroken ontwikkelproces kunnen doorlopen. Voor het leerproces van de jongere is het van belang dat het onderwijs aansluit bij zijn of haar leerbehoeften en capaciteiten. In een tijdvak van in beginsel acht jaar doorlopen zij het primair onderwijs. Om te kunnen voldoen aan de eerder omschreven onderwijsdoelen moet het onderwijs voldoende onderwijstijd bevatten. De regering vindt het niet nodig daar een urennorm aan te koppelen. Het onderwijs kan namelijk zo georganiseerd worden dat ook 's avonds of in het weekend geleerd wordt. Een urennorm zou ervoor zorgen dat ouders de onderwijstijd moeten vastleggen en definiëren, waardoor deze flexibiliteit verloren gaat en er daarnaast een onwenselijke administratieve last zou ontstaan bij zowel

ouders als toezichthouder. Wel moet het onderwijs zo ingericht zijn dat er een evenwichtige spreiding over het jaar is, ten behoeve van een ononderbroken ontwikkelingsproces. Deze uitgangspunten zijn vervat in het nieuwe artikel 15d, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969.

De pedagogisch-didactische bekwaamheid

De regering acht het van belang dat ouders zich goed voorbereiden op de verantwoordelijkheid die zij op zich nemen wanneer zij onderwijs verzorgen, zodat er voor jongeren te allen tijde onderwijs van voldoende kwaliteit is. Daarom wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat de ouder die het onderwijs verzorgt, aantoonbaar over voldoende pedagogisch-didactische bekwaamheid moet beschikken en deze bekwaamheid ook moeten onderhouden. Didactische bekwaamheid wil zeggen dat de leraar de vakinhoud leerbaar kan maken. Pedagogische bekwaamheid houdt in dat de leraar met een ontwikkelingsgerichte werkwijze een veilig, ondersteunend en stimulerend leerklimaat voor jongeren kan realiseren. Ouders kunnen op verschillende manieren werken aan hun pedagogische-didactische vaardigheden. Opleidingen of cursussen kunnen bijdragen aan deze bekwaamheid. De activiteiten die ouders op dit vlak ondernemen dienen bij te dragen aan het verbeteren van het onderwijs en zich toe te spitsen op de specifieke behoeften van de jongere. In het onderwijsplan beschrijven ouders hoe zij werken aan hun vaardigheden op dit vlak.

4.4 Het onderwijsplan

In een door de ouders jaarlijks op te stellen onderwijsplan dient te worden aangegeven hoe wordt voldaan aan de eisen die worden gesteld aan het onderwijs. Daarnaast dient het onderwijsplan gegevens te bevatten over de vorderingen van de jongere in het voorgaande jaar, de pedagogisch-didactische bekwaamheid van de ouder die het onderwijs verzorgt, en hoe deze onderhouden wordt, en de locatie van het onderwijs. Mede aan de hand van deze gegevens zal het toezicht plaatsvinden. De eisen aan het onderwijsplan zijn omschreven in het voorgestelde artikel 15c van de Leerplichtwet 1969.

4.5 De veiligheid van het kind

Het onderwijs moet aantoonbaar plaatsvinden in een veilig leerklimaat dat bijdraagt aan het bereiken van de onderwijsdoelen. Hierbij dient te worden gedacht aan een geschikte fysieke ruimte, waarin in rust kan worden geleerd. Maar ook moet gedacht worden aan een klimaat dat in sociaal en psychisch opzicht veilig is. Een veilige onderwijsomgeving is belangrijk voor de mate waarin jongeren leeractiviteiten met succes kunnen uitvoeren. Het veilig leerklimaat is opgenomen in het voorgestelde artikel 15d, derde lid, van de Leerplichtwet 1969.

5. Toezicht en handhaving

5.1 Een gespecialiseerd onderdeel van de inspectie en toezichtkader

Om te voorkomen dat er verschillende interpretaties worden gegeven aan eisen die aan het onderwijs worden gesteld, wordt voorgesteld de inspectie te laten toezien op de uitvoering van het onderwijs. Dit zal gebeuren door specifiek opgeleide inspecteurs. Zo worden deze eisen op consistente en consequente wijze gehandhaafd, met oog voor en expertise over de bijzondere situatie van het thuisonderwijs. Het gespecialiseerd onderdeel van de inspectie zal in samenspraak met de thuisonderwijsorganisaties een toezichtkader voor het onderwijs opstellen, dat door de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media wordt vastgesteld. Het toezicht is geregeld in de voorgestelde artikelen 15o tot en met 15s van de Wet op het onderwijstoezicht.

5.2 Verklaring over het onderwijsplan

Wanneer ouders een beroep willen doen op de vrijstelling, dienen zij een verklaring van geen bezwaar van de inspectie te overleggen. De inspectie onderzoekt daartoe of aan de voorschriften voor het onderwijsplan is voldaan. Als aan de voorschriften is voldaan geeft de inspectie een verklaring van geen bezwaar af aan de ouders. Wanneer er niet is voldaan luidt de verklaring 'bezwaar'. De verklaring van de inspectie over het onderwijs is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit impliceert onder meer het recht voor de ouders om gehoord te worden. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de rechtsbescherming.

5.3 Toezicht op locatie

De kwaliteit van het onderwijs dat zal worden verzorgd volgens dit wetsvoorstel hangt mede af van de pedagogisch–didactische vaardigheid van de ouder die het onderwijs verzorgt en de leeromgeving waarin het onderwijs plaatsvindt. Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat het handelen van leerkrachten cruciaal is voor het onderwijsleerproces van leerlingen.²⁶ Naast het handelen van leerkrachten heeft ook de leeromgeving impact op het onderwijsleerproces. Als gezegd, een veilige en ordelijke onderwijsomgeving is belangrijk voor de mate waarin jongeren leeractiviteiten met succes kunnen uitvoeren.

Om zicht te krijgen op het bovenstaande is een bezoek van de inspectie aan de locatie waar het onderwijs plaatsvindt noodzakelijk. Indien dit de woning betreft zal de persoonlijke levenssfeer niet meer dan noodzakelijk worden aangetast, doordat alleen de ruimten waarin onderwijs wordt gevolgd zullen worden betreden. Een bezoek aan deze locatie vindt plaats in het eerste jaar waarin onderwijs, als bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 wordt gegeven en vervolgens tenminste elke vier jaar. De inspectie dient voor een bezoek aan de locatie, indien dit de woning betreft, toestemming te vragen van de ouders. Indien deze toestemming niet gegeven wordt, kan er niet worden vastgesteld of het onderwijs voldoet aan de voorschriften die daar met deze wet aan gesteld worden. De inspectie doet dan een melding als bedoeld in artikel 15r, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, waardoor de vrijstelling vervalt. De inspectie wijst de ouders tijdig op de gevolgen van het niet verlenen van deze toestemming.

5.4 Constateren tekortkomingen

Zowel bij de aanvang van het onderwijs, als bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 als in latere jaren, kan de inspectie tot de conclusie komen dat sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten ten aanzien van de geldende eisen aan het onderwijs. Als onderdeel van een zorgvuldige oordeelsvorming zal de inspectie alleen tot dit oordeel komen nadat belanghebbenden een redelijke hersteltermijn is geboden, voor zover herstel althans mogelijk is. Welke termijn redelijk is hangt af van de aard van de tekortkoming. De inspectie kan op basis van het onderzoek aan de ouders melden dat het onderwijs niet langer voldoet aan de wettelijke criteria. Een melding zal ook volgen in de situatie waarin de inspectie niet in de gelegenheid wordt gesteld vast te stellen of wordt voldaan aan deze wettelijke criteria. Wanneer de inspectie deze melding doet, wordt tegelijkertijd een melding aan burgemeester en wethouders gedaan en vervalt de vrijstelling.

²⁶ Hattie, J. (2012), *Visible Learning for Teachers. Maximizing Impact on Learning*. London/New York: Routledge. Onderwijsverslag 2013/2014, Inspectie van het Onderwijs, p.35.

5.5 Handhaving

Indien de inspectie een melding doet als bedoeld in artikel 15r, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, worden tegelijkertijd de ouders en burgemeester en wethouders door de inspectie ingelicht over deze melding. De leerplichtambtenaar zal vervolgens binnen vier weken onderzoeken of de jongere inmiddels is ingeschreven op een school, dan wel of een grond voor vrijstelling aanwezig is. Mocht blijken dat ten onrechte niet is voldaan aan de verplichting tot inschrijving op een school dan maakt de leerplichtambtenaar proces-verbaal op. Dit laatste betreft geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie.

6. Rechtsbescherming

De beslissing van de inspectie om al dan niet een verklaring van geen bezwaar af te geven, zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 15p, vierde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen dit besluit staan bezwaar en beroep open.²⁷ Het oordeel dat het onderwijs tekortschiet in kwaliteit of dat de inspectie niet in voldoende mate in staat is gesteld om een oordeel te vormen, zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 15r, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, is tevens een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep open staan. Via deze weg hebben ouders toegang tot de bestuursrechter en kunnen zij binnen het bestuursrecht in rechte opkomen tegen de besluiten van de inspectie, met alle juridische waarborgen van dien. Ook kunnen ouders binnen het bestuursrecht bij de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening vragen.²⁸ Pas wanneer de inspectie geen verklaring van geen bezwaar afgeeft of de melding doet, vervalt de vrijstelling en zal de leerplichtambtenaar zijn bevoegdheden in het kader van de leerplicht benutten om vast te stellen of er sprake is van een in dat kader relevant feit.

7. Gegevensbescherming en privacy

Verstrekken van gegevens aan de inspectie

De ouders die een beroep willen doen op de vrijstelling, verstrekken bij de melding aan de inspectie een aantal gegevens van de jongere en de ouder zelf. De inspectie heeft deze gegevens nodig voor het opmaken van een verklaring van geen bezwaar, dat ouders later aan burgemeester en wethouders verstrekken. Indien de verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven, slaat de inspectie de verstrekte gegevens op. Deze gegevens worden uitsluitend gebruikt voor het toezicht. Zodra deze gegevens voor het toezicht niet langer nodig zijn, worden ze verwijderd.

Verstrekken van gegevens aan burgemeester en wethouders

Artikel 6, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 geeft aan welke gegevens de ouders moeten verstrekken aan burgemeester en wethouders bij het beroep op de vrijstelling. Artikel 6, vierde en vijfde lid, van de Leerplichtwet 1969, geven aan dat deze gegevens worden uitgewisseld tussen burgemeester en wethouders en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, teneinde deze gegevens op te nemen in het register vrijstellingen en vervangende leerplicht.

Een beroep op vrijstelling op grond van artikel 5, onder b, kan slechts worden gedaan op grond van richtingbezwaren. Onder richting wordt verstaan 'een fundamentele oriëntatie ontleend aan een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing'. Onder "richting" wordt uitdrukkelijk niet verstaan de bedenkingen tegen het soort van onderwijs, de wijze van lesgeven.²⁹ Om te kunnen vaststellen dat hiervan sprake is het

²⁷ Artikel 1:5 en 6:1 en verder van de Algemene wet bestuursrecht.

²⁸ Artikel 8:81 en verder van de Algemene wet bestuursrecht.

²⁹ ECLI:NL:HR:2010:BL6719 en ECLI:NL:RBAMS:2011:BU8406.

daarom noodzakelijk dat de ouders hun richtingbezwaren onderbouwen, zoals ook uit de rechtspraak blijkt. Aangezien dit bijzondere persoonsgegevens zijn, namelijk gegevens betreffende godsdienst en/of levensovertuiging, worden deze gegevens met grote zorgvuldigheid behandeld. De gegevens worden enkel gebruikt ter beoordeling van de vraag of er sprake is van een richtingbezwaar. Nadat deze beoordeling heeft plaatsgevonden wordt enkel genoteerd dat er sprake is van een richtingbezwaar, niet wat de achtergrond van dit richtingbezwaar is. Er worden dus geen bijzondere persoonsgegevens opgeslagen.

Uitwisseling gegevens tussen burgemeester en wethouders en inspectie

Om een melding als bedoeld in het voorgestelde artikel 15r, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht te kunnen doen, moet de inspectie gegevens kunnen uitwisselen met burgemeester en wethouders. Artikel 15g, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969 stelt daartoe voor dat deze gegevens, ten behoeve van het uitoefenen van het toezicht, uitgewisseld kunnen worden.

8. Uitvoeringsconsequenties

Volgt na internetconsultatie.

9. Administratieve lasten

Volgt na internetconsultatie.

10. Financiële gevolgen

Volgt na internetconsultatie.

11. Advies en (internet)consultatie

Volgt na internetconsultatie.

- Onderwijsraad
- Autoriteit persoonsgegevens
- Raad van State

12. Toepassing van wetsvoorstel in Caribisch Nederland

Volgt na internetconsultatie.

13. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Het overgangsrecht van dit wetsvoorstel houdt in dat ouders die reeds een vrijstelling op grond van artikel 5, onder b van de Leerplichtwet 1969, hebben, deze vrijstelling behouden tot 1 augustus van het jaar na het jaar van de inwerkingtreding. Zo hebben ouders ruim de tijd om aan de nieuwe voorschriften voor vrijstelling te voldoen. Wanneer bijvoorbeeld de wet in januari 2022 in werking treedt, dan moeten deze ouders per augustus 2023 aan de wet voldoen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I.

A

Met dit artikel wordt voorgesteld een nieuwe paragraaf in te voegen in de Leerplichtwet 1969. Op deze manier staan alle aanvullende voorschriften bij elkaar opgenomen en wordt duidelijkheid geboden dat het hier enkel gaat om aanvullende voorschriften ten aanzien van de vrijstelling, bedoeld in artikel 5, onder b. De aanvullende voorschriften die worden gesteld betreffen het onderwijs dat een jongere dient te ontvangen. Eisen worden gesteld omtrent het verplichtend karakter van het onderwijs en minimum-kwaliteitsnormen, en ook wordt het overheidstoezicht geregeld. Deze voorschriften waarborgen het recht van het kind op onderwijs van voldoende kwaliteit.

Artikel 15a

In dit artikel worden aanvullende voorschriften gesteld aan de ouder op het moment dat hij voor het eerst wenst een beroep te doen op de vrijstelling, bedoeld in artikel 5, onder b. Als niet is voldaan aan de voorschriften kan geen beroep worden gedaan op de vrijstelling, bedoeld in artikel 5, onder b.

Een van de aanvullende voorschriften is dat na de kennisgeving, maar voordat de jongere leerplichtig wordt, een gesprek plaatsvindt. Dit gesprek is met de ambtenaar, degene(n) die de kennisgeving heeft gedaan en de jongere. Het voeren van het gesprek is de voorwaarde om een beroep te kunnen doen op de vrijstelling, niet de inhoud van het gesprek. Er worden dan ook geen vereisten gesteld aan de inhoud van het gesprek. Voor jongeren die onderwijs op school volgen, geldt dat de school een signaleringsfunctie heeft waar het gaat om de veiligheid van de jongere, ook in zijn of haar thuissituatie. Voor jongeren die thuis onderwijs krijgen, ontbreekt deze signaleringsfunctie van de school. Het is daarom van belang dat er een gesprek met de leerplichtambtenaar plaatsvindt en dat het kind hierbij aanwezig is. Op die manier kan er in onverhoopt zorgwekkende situaties door de leerplichtambtenaar hulp worden ingeschakeld of een signaal bij Veilig Thuis worden afgegeven.³⁰ Bij het gesprek kunnen ook derden aanwezig zijn, indien de betrokken personen dit wenselijk achten. Wanneer het gesprek niet plaatsvindt of geweigerd wordt door de ouder, kan geen beroep worden gedaan op de vrijstelling, bedoeld in artikel 5, onder b.

Het derde lid bepaalt dat geen beroep kan worden gedaan op een vrijstelling als sprake is van de grond die is opgenomen in het voorgestelde artikel 15f, tweede lid, onderdeel b; verwezen zij naar de toelichting op dat artikel.

Eenzelfde gesprek als in het tweede lid, vindt nogmaals plaats in het kalenderjaar dat de jongere de 12-jarige leeftijd bereikt. Dit gesprek vindt plaats nadat de kennisgeving voor een beroep op de vrijstelling is gedaan in het kalenderjaar dat de jongere de 12-jarige leeftijd heeft bereikt. De jongere heeft immers het recht om betrokken te worden bij alle aangelegenheden die hem aangaan.³¹ Dit recht houdt in dat de jongere in de gelegenheid wordt gesteld, gehoord te worden, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling.³² Door dit gesprek verplicht te stellen wordt deze gelegenheid gecreëerd. Het recht om gehoord te worden is niet gebonden aan leeftijdsgrenzen. De reden dat hier gekozen is voor een

³⁰ Uit artikel 16, vierde lid, onderdeel e, Leerplichtwet 1969 volgt dat de leerplichtambtenaar meldplichtig is in het kader van de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling.

³¹ Artikel 12 Internationaal Verdrag voor de rechten van het Kind.

³² General Comment No. 12 The right of the child to be heard (2009) van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.

gesprek op de leeftijd van 12 jaar is omdat dit een leeftijd is waarop over het algemeen aangenomen kan worden dat de jongere in staat is een eigen mening te vormen en te uiten.³³ Dit sluit ook aan bij de situatie van schoolgaande jongeren, voor wie het gebruikelijk is om rond deze leeftijd gehoord te worden ten aanzien van de keuze voor hun vervolgonderwijs. Dit neemt niet weg dat de jongere ook op andere momenten het recht heeft om gehoord te worden omtrent de vrijstelling. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren op momenten dat de inspectie uitvoering geeft aan het toezicht. Als het gesprek niet plaatsvindt kan geen beroep worden gedaan op de vrijstelling.

Artikel 15b

In artikel 15b worden drie voorschriften wettelijk vastgesteld. Ten eerste is er de verplichting tot het verzorgen van onderwijs op het moment dat sprake is van een vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onder b. In het huidige stelsel bestaat in die situatie namelijk geen verplichting tot het verzorgen van onderwijs. Door deze verplichting wettelijk vast te leggen waarborgt de wetgever het (inter)nationale recht voor iedere jongere op kwalitatief voldoende onderwijs

Ten tweede wordt ook voorgesteld wettelijk vast te leggen dat de ouder het onderwijs aan zijn eigen jongere of jongeren verzorgt. De vrijstelling vindt zijn grond namelijk in het richtingbezwaar van de ouder. Daarbij is de ouder in de praktijk het meest op de hoogte van de ontwikkeling van de jongere, waardoor het didactisch handelen op passende wijze op kan worden afgestemd. Het is aldus niet de bedoeling dat een ouder stelselmatig onderwijs geeft aan groepen van kinderen die vallen onder de vrijstelling. Wanneer deze situatie zich zou voordoen, is namelijk meer sprake van een schoolsituatie en is er geen specifieke kennis die een ouder heeft van zijn eigen kind. Het begrip 'onderwijs verzorgen' in plaats van 'onderwijs geven' biedt de ruimte dat de jongere of de jongeren incidenteel deelnemen aan excursies of groepslessen.

Ten slotte wordt in deze bepaling ook vastgelegd dat het onderwijs in overwegende mate dient plaats te vinden op de locatie waar de ouder verblijft. Deze eis houdt in dat de jongere of jongeren in beginsel het onderwijs thuis ontvangt. De vrijstelling betreft namelijk overwegende bezwaren tegen de richting van alle nabijgelegen scholen en is niet bedoeld om ruimte te bieden voor bijvoorbeeld een trekkend bestaan of het op wereldreis kunnen gaan.

Artikel 15c

De ouder is verplicht een onderwijsplan op te stellen op basis waarvan het onderwijs aan de jongere wordt gegeven. Het onderwijsplan wordt opgesteld voorafgaande aan de melding, volgens het voorgestelde artikel 15p van de Wet op het onderwijstoezicht, en vervolgens ieder jaar. Het onderwijsplan wordt door de ouder ingediend bij de inspectie. Op deze procedure wordt nader ingegaan in de toelichting bij artikelen 15p en 15q van de Wet op het onderwijstoezicht. Voor iedere betrokken jongere wordt een onderwijsplan opgesteld. Het onderwijsplan dient de voorschriften te operationaliseren van de artikelen 15d, 15e en 15g, eerste lid. Deze voorschriften vormen het uitgangspunt voor de ouder om het onderwijs te verzorgen, aan de hand waarvan ook kan worden beoordeeld of sprake is van kwalitatief voldoende onderwijs.

³³ Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 809 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst.

Artikel 15d

Met dit artikel worden de inhoudelijke voorschriften en doelen vastgesteld waaraan het onderwijs moet voldoen.

Eerste lid, onderdeel a. Voor het onderwijs aan jongeren met een leeftijd waarin schoolgaande kinderen basisonderwijs volgen, gelden voor de inhoud en het doel van het onderwijs de in onderdeel a, genoemde criteria. De verwijzing naar artikel 8 van de WPO brengt met zich dat de jongere een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen, dat wordt afgestemd op de ontwikkeling van de jongere; dat het onderwijs zich in ieder geval richt op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling van de jongere, op de ontwikkeling van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden, alsmede; op burgerschap, sociale integratie en deelname aan een pluriforme samenleving. Het onderwijs wordt daarbij zodanig ingericht dat de jongere in beginsel het onderwijs in een tijdvak van acht aaneensluitende jaren kan doorlopen. De verwijzing naar artikel 9 van de WPO betekent dat in het onderwijs aandacht dient te worden geschonken aan dezelfde vakken en kennisgebieden als op basisscholen, waarbij ook de mogelijkheid bestaat les te geven in de Duitse of Franse taal. De kerndoelen dienen te worden gehanteerd als einddoelstelling van het onderwijs voor deze leeftijdscategorie, waarbij de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen in acht worden genomen. Daarbij geldt artikel 9, tiende lid van de WPO overeenkomstig. De aangepaste kerndoelen dienen wel van gelijk niveau te zijn. Het onderwijs wordt gegeven in de Nederlandse taal, of mede de Friese taal of levende streektaal waar die in gebruik is. Een deel van het onderwijs kan in de Engelse, Franse of Duitse taal worden gegeven. Ten slotte betekent de verwijzing naar artikel 10, eerste volzin, van de WPO dat de ouder zorg dient te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs.

Eerste lid, onderdeel b. Voor de inhoud en het doel van het onderwijs aan jongeren met een leeftijd waarin schoolgaande kinderen voortgezet onderwijs volgen gelden de in onderdeel b, genoemde criteria. Het onderwijs dient zodanig te worden ingericht dat de jongere een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen; dit proces wordt afgestemd op de ontwikkeling van de jongere. Het onderwijs wordt in beginsel in het Nederlands gegeven, waarbij de mogelijkheid bestaat om ook les te geven in een andere taal op het moment dat het onderwijs betrekking heeft op die taal. Het onderwijs dient zich in ieder geval te richten op de algemene vorming van de jongere; de kerndoelen waaraan op scholen van voortgezet onderwijs ook aandacht dient te worden geschonken, alsmede op burgerschap, sociale integratie en deelname aan een pluriforme samenleving. Bij het verzorgen van het onderwijs dient door de ouder zorg te worden gedragen voor de kwaliteit van het onderwijs.

Tweede lid. Belangrijk is dat voldoende tijd aan onderwijs wordt besteed. Het onderwijs wordt daarbij evenwichtig over het jaar gespreid. Door geen specifieke urennorm op te nemen kan de ouder het onderwijs flexibel inrichten en ook onderwijs geven in de avond of in het weekend. Deze normen dragen er tegelijkertijd wel zorg voor dat de jongere gedurende het hele jaar onderwijs ontvangt, omdat het onderwijs evenwichtig over het jaar dient te worden gespreid. De term evenwichtige spreiding biedt de mogelijkheid voor de ouder de onderwijstijd naar eigen inzicht in te richten en om de jongere mee op vakantie te nemen, maar voorkomt dat een jongere gedurende een langere periode in het jaar niet of nauwelijks onderwijs zou ontvangen.

Derde lid. Het onderwijs moet aantoonbaar plaatsvinden in een veilig leerklimaat dat bijdraagt aan het bereiken van de voor het onderwijs gestelde onderwijsdoelen. Hierbij dient te worden gedacht aan een geschikte fysieke ruimte, waarin in rust kan worden geleerd. Maar ook aan een klimaat dat in sociaal en psychisch opzicht veilig is.

Vierde lid. Het onderwijs moet worden gegeven met gebruik van leermiddelen die op toereikende wijze bijdragen aan de voorschriften voor dit onderwijs gestelde onderwijsdoelen. Dat de ouder vrij is in het kiezen van de leermiddelen sluit aan ook bij het grondwettelijk recht geformuleerd in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet dat het geven van onderwijs vrij is en daarmee terughoudendheid van de wetgever geboden is. Bij toereikende leermiddelen dient te worden gedacht aan geschikte lesmethoden, de eventuele inzet van digitale leermiddelen, excursies, practica en modellen.

Vijfde lid. Dit lid formuleert de voorwaarde dat de vorderingen in de kennis en vaardigheden van de jongere worden vastgelegd. Dit is voor de ouder en de jongere enerzijds een manier om terug te kijken op het jaar om te kunnen concluderen wat de jongere het afgelopen jaar heeft geleerd. Deze informatie kan ook worden gebruikt in het onderwijsplan voor een volgend jaar. Anderzijds zorgt deze voorwaarde er ook voor dat de inspectie kan toezien op de vorderingen van de jongere, en of deze zullen leiden tot het bereiken van de onderwijsdoelen in het eerste lid. Deze voorwaarde geldt nog niet op het moment dat sprake is van de kennisgeving voordat de jongere leerplichtig is; dan is een terugblik op het onderwijs nog niet mogelijk.

Zesde lid. Om de cognitieve ontwikkeling van de jongere te kunnen blijven volgen, maken de jongeren toetsen die de vooruitgang in kaart brengen. Op 6- en 9-jarige leeftijd maakt de jongere een voortgangstoets. Deze voortgangstoets ziet op (de leerlijnen die leiden tot) referentieniveaus voor taal en rekenen. Het gaat hierbij niet zozeer om het resultaat, maar om op een objectieve, landelijk genormeerde wijze, te zien of de jongere vooruitgang boekt en hoe het zich ontwikkelt. Door de resultaten van deze toets kan het onderwijs op de ontwikkeling van de jongere worden aangepast door de ouder. De ouder kan voor de toetsen op 6- en 9-jarige leeftijd kiezen uit verschillende toetsen van verschillende leerlingvolgsystemen. De resultaten op de toets, worden op grond van het voorgestelde vierde lid, verwerkt in het onderwijsplan.

Zevende lid. De jongere legt na het volgen van basisonderwijs in ten hoogste acht aansluitende leerjaren de eindtoets af. Met de verwijzing naar artikel 9b WPO wordt duidelijk gemaakt dat het hier om dezelfde eindtoets gaat als die schoolgaande kinderen in het basisonderwijs ook afleggen. Op deze manier wordt op objectieve wijze duidelijk waar de jongere qua niveau staat. Het resultaat van de eindtoets kan worden gebruikt bij toelating van de jongere aan een school van voortgezet onderwijs. Als de jongere na de eindtoets onderwijs van de ouder blijft ontvangen kan de ouder de uitslag van de eindtoets gebruiken om te bepalen op welke manier de ouder in de komende jaren onderwijs kan verzorgen dat past bij het niveau van de jongere.

De acht leerjaren gaan tellen vanaf het moment dat de jongere de leerplichtige leeftijd heeft bereikt. De term *ten hoogste* biedt de mogelijkheid dat de jongere al eerder de eindtoets aflegt, mocht de jongere zo ver zijn in ontwikkeling; tegelijkertijd wordt gewaarborgd dat geen nodeloze vertraging plaatsvindt bij het doorstromen naar een school voor voortgezet onderwijs.

Achtste lid. Dit lid stelt de voorwaarde dat het onderwijs, de jongere in staat stelt om zijn onderwijsloopbaan voort te zetten op een niveau dat voor de jongere passend is. Dit houdt in dat het onderwijs er toe dient te leiden dat de jongere eventueel kan doorstromen naar bijvoorbeeld voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, of naar ander hoger onderwijs.

Artikel 15e

Dit artikel stelt voorschriften aan de ouder die wenst onderwijs te verzorgen aan het eigen kind. Deze dient te beschikken over voldoende pedagogisch-didactische bekwaamheid. Didactische bekwaamheid wil zeggen dat de ouder de vakinhoud leerbaar

maakt en voor de betrokken jongere die vakinhoud kan vertalen in leerplannen. Pedagogische bekwaamheid betekent dat de ouder met een ontwikkelingsgerichte werkwijze een veilig, ondersteunend en stimulerend leerklimaat voor de jongere kan realiseren. De ouder dient te zorgen voor voldoende pedagogisch-didactische bekwaamheid om dit vervolgens ook te onderhouden door het volgen van opleidingen of cursussen. Bij dit laatste dient de ouder rekening te houden met de specifieke behoeften van de jongere. Bijvoorbeeld wanneer de jongere moeite heeft met rekenonderwijs, dan is het belangrijk dat de ouder zich hierin verdiept om de jongere optimaal te kunnen begeleiden.

De ouder dient daarnaast een bewijsstuk te overleggen waaruit blijkt dat de ouder de Nederlandse taal machtig is op ten minste B2- of 3F-niveau. Voor de ontwikkeling van de taalvaardigheid van jongeren is een taalrijke omgeving cruciaal. De taalvaardigheid van ouders vormt een belangrijke voorwaarde voor het creëren van een dergelijke taalrijke omgeving voor kinderen. Van de ouder wordt daarom verwacht dat ze de Nederlandse taal voldoende beheersen.

Artikel 15f

Het eerste lid van dit artikel regelt de duur van de vrijstelling. Een vrijstelling geldt zolang als de jongere onderwijs ontvangt zoals is neergelegd in dit wetsvoorstel. De vrijstelling eindigt als de betrokken jongere een startkwalificatie behaald, dan ontvangt de betrokken jongere in beginsel namelijk geen onderwijs meer. In het geval de jongere minderjarig is bij het behalen van de startkwalificatie valt hij onder artikel 4b.

In het tweede lid zijn gronden geformuleerd waardoor de vrijstelling komt te vervallen. Een vrijstelling vervalt wanneer de inspectie een melding doet dat niet langer wordt voldaan aan de voorschriften die in dit wetsvoorstel worden gesteld. Voordat de inspectie deze melding doet, vindt onderzoek plaats conform de artikelen 15p, vijfde lid, en 15q van de Wet op het onderwijstoezicht. De melding wordt ook gedaan als de inspectie niet voldoende in staat is gesteld om een oordeel te vormen. Dit is het geval als de ouder de toestemming niet verleent aan de inspectie om de locatie van het onderwijs te bezoeken. De tweede grond is de ondertoezichtstelling op grond van artikel 255, van boek 1, van het Burgerlijk Wetboek. De overheid heeft de taak om de veiligheid van de jongere te waarborgen. De regering is van oordeel dat als deze grond zich voordoet de veiligheid van de jongere niet langer voldoende kan worden gewaarborgd, omdat er dan gereede zorgen zijn dat de thuissituatie van de jongere geen veilig leerklimaat vormt. In dat geval kan de ouder naar het oordeel van de regering niet (langer) voldoen aan zijn onderwijskundige taken. Wanneer deze situaties zich voordoen, herleeft onmiddellijk voor de ouder de verplichting om de betrokken jongere in te schrijven op een school.

Artikel 15g

In dit voorstel krijgt de inspectie de bevoegdheid tot het houden van toezicht op het onderwijs dat de ouder verzorgt in het kader van de vrijstelling. Om de inspectie in staat te stellen tot dit toezicht, wordt de ouder verplicht om het toezicht ook mogelijk te maken. Vanwege de territoriale werking van de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht betekent dit dat de ouder het onderwijs dient te verzorgen in Nederland; daarbij blijft wel de mogelijkheid bestaan om onderwijs incidenteel te verzorgen op een andere locatie, bijvoorbeeld in gevallen van excursies. In het onderwijsplan neemt de ouder de wijze op waarop het onderwijs wordt vormgegeven, en wel zodanig dat de inspectie in staat is om zijn bevoegdheden onder het voorgestelde hoofdstuk 3e van de WOT uit te oefenen.

Op grond van het voorgestelde artikel 15p, tweede lid, dienen de ouders een aantal gegevens te verstrekken aan de inspectie. Om het toezicht in het in dit artikel

geformuleerde eerste lid, uit te kunnen oefenen is het noodzakelijk dat deze gegevens kunnen worden uitgewisseld tussen de gemeente en inspectie. Zo dient de melding in artikel 15f, tweede lid, onderdeel a, de gegevens van de betrokken jongere te bevatten waardoor de gemeente weet over welke betrokken jongere het gaat. De gegevens worden verwijderd zodra ze voor het toezicht niet langer nodig zijn.

B

In dit artikel wordt een verwijzing naar artikel 15a toegevoegd aan artikel 16, vierde lid, onderdeel a. Het toevoegen van artikel 15a aan het vierde lid, betekent dat burgemeester en wethouders in een instructie vastleggen op welke wijze de ambtenaren uitvoering dienen te geven aan hun taken in artikel 15a. De instructie zorgt er voor dat alle leerplichtambtenaren op gelijke wijze gebruik maken van hun bevoegdheden in artikel 15a. Dit is het toezicht dat de leerplichtambtenaar uitoefent in het kader van het beroep op de vrijstelling.

Artikel II

Artikel 15o

De inspectie houdt toezicht op de naleving van de aanvullende wettelijke voorschriften voor het onderwijs, bedoeld in het voorgestelde artikel 15b Leerplichtwet. Voor dit toezicht wordt in de Wet op het onderwijstoezicht een apart hoofdstuk opgenomen. De inspectie houdt toezicht op deze vorm van onderwijs op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van de Wet op het onderwijstoezicht.

Aangezien dit onderwijs wordt verzorgd door de ouder en niet de school of de instelling is het aanspreekpunt voor de inspectie ook de ouder in plaats van het bestuur of de instelling.

Artikel 15p

Een van de aanvullende voorschriften in de Leerplichtwet 1969 is dat een ouder die wenst voor de eerste maal een beroep te doen op de vrijstelling, een verklaring van geen bezwaar dient te overleggen van de inspectie. Dit is een verklaring waarin de inspectie aangeeft dat is voldaan aan de voorschriften die in de Leerplichtwet 1969 worden gesteld. In dit artikel wordt de procedure geregeld waarmee een ouder een dergelijke verklaring kan verkrijgen.

Eerste lid. Het eerste lid stelt de uiterlijke termijn vast waarvoor een ouder het voornemen tot het beroep, bedoeld in artikel 5, onder b, moet melden. Met de termijn van 30 weken is gewaarborgd dat de inspectie acht weken de tijd heeft om een verklaring te geven, in aansluiting op artikel 4:13, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Ook is in deze 30 weken een termijn van vier weken verdisconteerd waarin, voordat de inspectie een verklaring afgeeft een mogelijkheid tot aanvulling op het onderwijsplan wordt gegeven en dat de ouder wordt gehoord in het geval de inspectie voornemens is om een verklaring van bezwaar af te geven. Aangezien de verklaring van de inspectie een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is ten slotte in de termijn van 30 weken ook nog de mogelijkheid opgenomen tot het indienen van het bezwaarschrift in het geval de inspectie een verklaring van bezwaar afgeeft, met mogelijkheid tot het bieden van herstel van het bezwaarschrift en de beslissing op het bezwaarschrift. Kortom, in deze 30 weken kan een volledige procedure tot en met bezwaar worden doorlopen en is de ouder nog op tijd om de kennisgeving, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onderdeel a, te doen, in het geval dan toch een verklaring van geen bezwaar van de inspectie tot stand komt.

Tweede lid. Bij de melding dient de ouder het onderwijsplan te overleggen en daarbij ook nog een aantal gegevens. Ten aanzien van de betrokken jongere gaat het om het persoonsgebonden nummer, naam en adres, voor de ouder gaat het om naam en adres. Deze gegevens zijn noodzakelijk voor de inspectie om te kunnen communiceren met de ouder en toezicht te kunnen houden. Daarnaast kan de inspectie bijvoorbeeld controleren of al op een eerder moment getracht is om een verklaring van geen bezwaar te verkrijgen.

Derde lid. De inspectie onderzoekt of aan de voorschriften voor het onderwijsplan, bedoeld in artikel 15c van de Leerplichtwet 1969 is voldaan. Zij gaat na of de ouder alle voorschriften heeft opgenomen die zijn voorgeschreven op grond van de Leerplichtwet 1969. De inspectie voert dit onderzoek uit op basis van een toezichtkader. Hiertoe is artikel 13 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Vierde lid. De verklaring van de inspectie luidt: geen bezwaar onderscheidenlijk bezwaar. Dit onderscheid is opgenomen om helder te maken dat een verklaring slechts in twee vormen kan worden afgegeven. De verklaring van de inspectie verklaart of aan de voorschriften die aan het onderwijsplan worden gesteld is voldaan. De inspectie geeft een verklaring van *geen bezwaar* op het moment dat het naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in het derde lid, tot het oordeel is gekomen dat het onderwijsplan voldoet aan de voorschriften gesteld in de Leerplichtwet 1969. De verklaring bevat verder geen inhoudelijke overwegingen van de inspectie. De inspectie geeft een verklaring van *bezwaar* op het moment dat het naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in het derde lid, tot het oordeel is gekomen dat niet is voldaan aan de voorschriften gesteld aan het onderwijsplan. Een verklaring van *bezwaar* wordt ook gegeven op het moment dat de inspectie geen oordeel heeft kunnen vormen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het onderwijsplan niet compleet is en de ouder het onderwijsplan vervolgens ook niet verder heeft aangevuld. In de verklaring worden de redenen genoemd op grond waarvan de inspectie is gekomen tot een verklaring van bezwaar.

Vijfde en zesde lid. In het eerste jaar dat het onderwijs wordt verzorgd wordt de locatie van het onderwijs bezocht door de inspectie. Dit is noodzakelijk voor de inspectie om te onderzoeken of de jongere onderwijs ontvangt en of het onderwijsplan wordt nageleefd. Onderdeel van het onderzoek is onder andere dat de inspectie kan constateren of de jongere onderwijs ontvangt in een veilige leeromgeving, zoals neergelegd in artikel 15d, derde lid, van de Leerplichtwet 1969. Ten aanzien van het onderzoek wordt een toezichtkader vastgesteld en wordt artikel 13 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Op grond van artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht is de inspectie als toezichthouder bevoegd elke plaats te betreden met uitzondering van de woning zonder toestemming van de bewoner. Het onderwijs zal op grond van dit wetsvoorstel in beginsel plaatsvinden in een woning.

In het vijfde en zesde lid, wordt geregeld dat – indien het onderwijs wordt gevolgd in een woning – het betreden van de woning kan plaatsvinden met toestemming van de bewoner(s). Ook wordt bepaald wat de gevolgen zijn indien, de toegang tot de woning wordt geweigerd. Wanneer de toestemming niet wordt gegeven zal de inspectie overgaan tot de melding, bedoeld in artikel 15r, dit betekent dat de vrijstelling onmiddellijk zal komen te vervallen, omdat de inspectie dan niet voldoende kan vaststellen of sprake is van onderwijs, bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet 1969 en of het onderwijsplan, bedoeld in artikel 15c van de Leerplichtwet 1969 wordt nageleefd.

Deze regeling, waarmee rechtsgevolgen worden verbonden aan het niet verlenen van toestemming de woning te betreden, is getoetst aan de in artikel 8, eerste lid, van het EVRM en artikel 10, eerste lid, van de Grondwet besloten waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Met de onderhavige regeling wordt een bij wet voorziene inbreuk hierop toegestaan, zoals mogelijk is op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM. Daarbij heeft de regering afgewogen dat de noodzaak daartoe bestaat in het belang van de bescherming van het recht op kwalitatief voldoende onderwijs van het kind op grond van “de bescherming van de goede zeden” als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van het EVRM. Het is namelijk noodzakelijk – teneinde ook voor kinderen die onderwijs volgen op grond van de vrijstelling in gelijke mate als voor kinderen die schoolonderwijs volgen het recht op onderwijs te borgen – overheidstoezicht op de kwaliteit van het onderwijs te organiseren en die kwaliteit te beoordelen met inachtneming van alle omstandigheden die relevant zijn voor het leerklimaat. De persoonlijke levenssfeer zal niet meer dan noodzakelijk worden aangetast doordat alleen de ruimten waarin het onderwijs wordt gegeven zullen worden betreden. In paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting wordt nader ingegaan op de afwegingen van de regering in dit kader.

Naast het vragen van toestemming om de woning te betreden, hetgeen met dit voorstel wettelijk expliciet wordt geborgd, dient ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer op grond van artikel 8, eerste lid, van het EVRM, en artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en de daarop gebaseerde jurisprudentie, bij het binnentreden van de woning door de inspectie ook aan andere zorgvuldigheidseisen te worden voldaan.³⁴ Alvorens een inspecteur kan binnentreden dient hij, dus naast het vragen van toestemming, zich te legitimeren, mededeling te doen van het doel van het binnentreden en de gevolgen van weigering van toestemming tot betreden van de woning mede te delen. Dit is de procedure van het zogenaamde *informed consent*.

Zevende lid. Wijzigingen in de naam en adresgegevens dienen onverwijld te worden doorgegeven aan de inspectie. Dit zodat de inspectie in staat is om zijn toezicht te blijven oefenen ten aanzien van het onderwijs dat wordt verzorgd door de ouder.

Artikel 15q

Dit artikel regelt het toezicht wanneer de ouder al eerder met succes een beroep heeft gedaan op een vrijstelling en vervolgens in opvolgende jaren opnieuw een beroep doet op de vrijstelling.

Eerste lid. Om de inspectie mogelijk te maken toezicht uit te oefenen op het onderwijs, dient de ouder ieder jaar het onderwijsplan vast te stellen en te overleggen aan de inspectie uiterlijk op 1 mei. Op deze manier heeft de inspectie tijd om het onderwijsplan te onderzoeken, voordat de ouder opnieuw de kennisgeving doet, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onderdeel b, van de Leerplichtwet.

Tweede lid. Het tweede lid regelt dat de inspectie de gegevens die reeds zijn aangeleverd op grond van artikel 15p, tweede lid, kan gebruiken bij het uitoefenen van het vervolgtoezicht.

Derde lid. De inspectie voert jaarlijks eenzelfde onderzoek uit als in artikel 15p, derde lid, ten aanzien van het onderwijsplan. De inspectie onderzoekt vervolgens ook of in het afgelopen jaar sprake is geweest van onderwijs als bedoeld in artikel 15b van de Leerplichtwet en het onderwijs naar verwachting ook doorgang zal vinden in het komende jaar. Dit onderzoek voert de inspectie uit op basis van een toezichtkader. Hiertoe wordt artikel 13 van overeenkomstige toepassing verklaard.

³⁴ Bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2007:BA2410.

Vierde lid. Op het moment dat de inspectie tot het oordeel komt dat het onderwijsplan voldoet aan de wettelijke voorschriften, rondt zij het onderzoek af. Als de inspectie naar aanleiding van het onderzoek echter tot het vermoeden komt dat niet voldaan wordt aan de wettelijke voorschriften stelt zij een nader onderzoek in. Voordat de inspectie haar onderzoek afrondt biedt zij aan de ouder de mogelijkheid tot herstel. Wanneer de inspectie voornemens is om tot een negatief oordeel te komen zal de inspectie de ouders ook horen. Ten aanzien van het onderzoek zijn de artikelen 11, vijfde en zesde lid, en 13 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat de inspectie in beginsel een melding zal doen aan de ouders als zij een nader onderzoek instelt en ten behoeve van het onderzoek onafhankelijke deskundigen kan inschakelen. Ten slotte dient de inspectie een algemeen toezichtkader vast te stellen op basis waarvan zij haar onderzoeken uitvoert.

De inspectie bezoekt de locatie van het onderwijs indien zij dat noodzakelijk acht ten behoeve van het onderzoek. Tot een bezoek aan de locatie waar het onderwijs wordt verzorgd bestaat bij deze vervolgonderzoeken op grond van dit voorstel voor de inspectie echter geen verplichting. Wanneer de inspectie besluit tot het bezoeken van de locatie van het onderwijs is artikel 15p, vierde en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing; verwezen zij naar de toelichting op dat artikel.

Vijfde lid. De inspectie bezoekt ten minste elke vier jaar de locatie van het onderwijs. Artikel 15p, vierde en vijfde lid, zijn van overeenkomstige toepassing; verwezen zij naar de toelichting op dat artikel.

Zesde lid. In het zesde lid wordt vastgelegd dat de ouder op de hoogte wordt gesteld op het moment dat uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat is voldaan aan de wettelijke voorschriften en sprake is van voldoende kwalitatief onderwijs.

Artikel 15r

Dit artikel regelt de bevoegdheid voor de inspectie een melding te doen aan de ouder, mocht zij tot het oordeel komen dat het onderwijs tekort is geschoten in kwaliteit, op grond van haar onderzoek, bedoeld in de artikelen 15p en 15q. Het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs, ziet op alle onderdelen van het onderwijs, dus bijvoorbeeld ook de leeromgeving van de jongere. De inspectie doet ook een melding aan de ouder wanneer de inspectie niet in voldoende in staat is geweest om een oordeel te vormen. Dit is het geval als de ouder geen toestemming heeft gegeven tot het betreden van de woning. Deze melding wordt onmiddellijk gedaan nadat de inspectie tot haar oordeel is gekomen. De melding zal de consequentie hebben dat de vrijstelling vervalt en de plicht voor de ouder herleeft om de betrokken jongere in te schrijven op een school. De melding van de inspectie is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De ouder kan dus bezwaar en beroep instellen tegen de melding van de inspectie.

Tegelijkertijd met de melding aan de ouder, wordt ook burgemeester en wethouders op de hoogte gesteld.

Artikel 15s

De inspectie stelt naar aanleiding van haar onderzoeken, bedoeld in de artikelen 15p en 15q een inspectierapport op waarin de bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen. Deze inspectierapporten worden, anders dan ten aanzien van schoolonderwijs, niet actief openbaar gemaakt. Hiertoe is geen noodzaak, omdat de betrokken ouders altijd rechtstreeks door de rapporten en de meldingen van de inspectie op de hoogte wordt gesteld van haar bevindingen.

Artikel III

Dit artikel voorziet erin dat personen die zijn vrijgesteld van de leerplicht op grond van artikel 5, onder b, van de Leerplichtwet 1969 niet hoeven te voldoen aan de nieuwe voorschriften die de Leerplichtwet 1969 vanaf dat moment aan de vrijstelling stelt tot 1 augustus van het jaar na het jaar van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Zou bijvoorbeeld de wet per 1 januari 2022 in werking treden, dan zal de ouder per 1 augustus 2023 moeten voldoen aan de aanvullende voorschriften van dit wetsvoorstel. Zou de wet per 1 oktober 2022 in werking treden, dan zal de ouder per 1 augustus 2024 moeten voldoen aan de aanvullende voorschriften van dit wetsvoorstel.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob