

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 mei 2009

Naar aanleiding van de briefwisseling over openstaande toezeggingen (zie Kamerstuk 31 700 VIII, E) is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid¹ op een toezegging nader ingegaan bij brief aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 10 maart 2009. Het gaat om een toezegging over het thuisonderwijs, die nauw samenhangt met de motie Linthorst c.s. (zie Kamerstuk 30 652, G).

De staatssecretaris heeft op 19 mei 2009 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,
Warmolt de Boer

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Dölle (CDA), voorzitter, Tan (PvdA), vice-voorzitter, Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Linthorst (PvdA), Biermans (VVD), Essers (CDA), Schouw (D66), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Goyert (CDA), De Boer (CU), Asscher (VVD), Hillen (CDA), Laurier (GL), Hermans (VVD), Ten Horn (SP), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Vliegthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Den Haag, 10 maart 2009

Naar aanleiding van het rappel van de briefwisseling over openstaande toezeggingen (zie Kamerstuk 31 700 VIII, E) wil de commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid graag op een toezegging nader ingaan. Het gaat om toezegging T00562 over het thuisonderwijs, die nauw samenhangt met de motie Linthorst c.s. (zie Kamerstuk 30 652, G). Voor de goede orde volgt hieronder de historie van deze toezegging.

Op 10 juli 2007 heeft de Eerste Kamer met algemene stemmen de volgende motie aangenomen over het recht op onderwijs voor ieder kind:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat

- ieder kind recht heeft op kwalitatief goed en passend onderwijs;*
- er in Nederland kinderen zijn die geen enkele vorm van onderwijs krijgen;*
- de leerplichtwet niet in alle gevallen toereikend is om handhavend op te treden;*

constaterende dat

het voorliggende wetsvoorstel deze leemte in de leerplichtwet niet opheft;

Verzoekt de regering om op korte termijn, maar in ieder geval binnen een jaar met voorstellen te komen om ervoor te zorgen dat het recht op onderwijs voor ieder kind ook daadwerkelijk geëffectueerd kan worden, zonodig via aanpassing van de leerplichtwet,

en gaat over tot de orde van de dag.

Voor de afdoening van deze motie en de daarbij behorende toezegging is een aantal stappen ondernomen.

Op 28 maart 2008 heeft u aangekondigd dat u een onderzoek zou laten verrichten naar de kwaliteit van het thuisonderwijs (Zie Kamerstuk 30 652, nr. 16). Op 16 oktober 2008 is het begrip thuisonderwijs nader gepreciseerd als onderwijs dat betrekking heeft op de groep kinderen die «zijn vrijgesteld van de leerplicht op denominatieve gronden»¹. Op 24 november 2008 tenslotte heeft de Eerste Kamer een brief ontvangen waarin u verwijst naar een inventarisatie van thuiszitters onder leerplichtambtenaren (Zie Kamerstuk 31 497, nr. 9).

De commissie dankt u voor deze inventarisatie, maar meent dat deze inventarisatie niet de door de Kamer gevraagde informatie bevat. Het verslag van het thuiszittersonderzoek hanteert de volgende definitie van thuiszitters: «Een leerplichtig kind dat geen ontheffing heeft van de leerplicht en niet staat ingeschreven op een school of wel staat ingeschreven maar gedurende 4 aaneengesloten lesweken aan geen vorm van onderwijs deelneemt.» Uit deze definitie maakt de commissie op dat de inventarisatie zich niet uitstrekt tot leerplichtige leerlingen die op denominatieve gronden ontheffing hebben van de leerplicht.

¹ Dit was in reactie op een brief van de commissie waarin verschillende fractiecommissies opmerkten de toezegging niet als afgedaan te beschouwen (Zie Kamerstuk 31 700 VIII, A). Dit was nadat bespreking in de commissie van uw brief van 30 juni 2008 (Kamerstuk 30 652, K, waarnaar wordt verwezen ter afdoening van de toezegging) evenmin tot de conclusie had geleid, dat de toezegging afgedaan was.

De commissie zou graag de volgende vragen aan u voorleggen:

1. Kunt u de commissie inzicht geven in de aantallen leerplichtige leerlingen die op denominatieve gronden zijn vrijgesteld van de leerplicht?
2. Is u bekend hoeveel van deze kinderen thuisonderwijs ontvangen?
3. Zo nee, kunt u aangeven op welke termijn u deze gegevens ter beschikking van de commissie kunt stellen?

De voorzitter van de commissie,
Prof. dr. A. H. M. Dölle

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2009

Hierbij stuur ik u mede namens staatssecretaris van Bijsterveldt-Vliegenthart het onderzoeksrapport «Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingbezwaar»¹ zoals ik u dat in mijn brief van 28 maart 2008 (Kamerstuk 30 652) heb toegezegd. Dit onderzoek heeft betrekking op het thuisonderwijs. Met de term thuisonderwijs wordt bedoeld op het vervangend onderwijs voor kinderen die geen school bezoeken omdat zij zijn vrijgesteld van de leerplicht op grond van een richtingbezwaar (artikel 5, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969). In deze brief ga ik in op de hoofdlijnen van het rapport en geef ik daarop een beleidsreactie. Deze beleidsreactie is tevens verzonden aan de Tweede Kamer.

In uw brief van 10 maart (kenmerk:LS/138091) stelt u in verband met de motie Linthorst (Kamerstuk 30652) een aantal vragen over het thuisonderwijs. In deze brief worden deze vragen beantwoord.

Kerngegevens thuisonderwijs

De Leerplichtwet 1969 regelt dat ouders een beroep kunnen doen op vrijstelling van de plicht om hun kind op een school in te schrijven als zij bezwaar hebben tegen de richting van alle scholen in hun omgeving. Een vrijstelling is alleen mogelijk indien het kind niet eerder een school in de zin van de Leerplichtwet heeft bezocht. Een richtingsbezwaar kan daarnaast alleen betrekking hebben op bezwaren op grond van godsdienst of levensovertuiging en niet op pedagogische bezwaren. Onder de huidige regelgeving zijn ouders van vrijgestelde kinderen niet wettelijk verplicht om voor (thuis)onderwijs te zorgen en gelden er geen wettelijke eisen ten aanzien van de kwaliteit van het thuisonderwijs.

Het aantal kinderen dat vanwege een richtingbezwaar is vrijgesteld van de leerplicht is relatief klein, minder dan 0,01 procent van het totaal aantal leerplichtige leerlingen. In het schooljaar 2006–2007 ging het om 235 kinderen, verspreid over 79 gemeenten.

Hoofdlijnen rapport

Hieronder zijn een aantal hoofdlijnen uit het rapport weergegeven. Voor de volledige conclusies en een algehele samenvatting verwijs ik naar bijgevoegd onderzoeksrapport.

Het onderzoek gaat allereerst in op de richtingen waarop vrijstellingen zijn gebaseerd, het opleidingsniveau van de ouders en de leeftijd van vrijgestelde kinderen.

- Richtingsbezwaar: binnen de responsgroep is de meest voorkomende richting die van het «Holisme» (19 van de 51 gevallen), op de tweede plaats gaat het om «Evangelisten» (6 van de 51 gevallen).
- Opleidingsniveau ouders: het opleidingsniveau van de ouders binnen de responsgroep ligt relatief hoog. Zo heeft 65 procent van de moeders en 59 procent van de vaders een opleiding op minimaal HBO-niveau afgerond tegenover een gemiddelde van respectievelijk 23% (moeders) en 26% (vaders) in het regulier onderwijs.
- Leeftijd vrijgestelde kinderen: 2 van de 3 vrijgestelde kinderen zijn in de basisschoolleeftijd.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffie nr. 144 067.

Ontvangen alle vrijgestelde leerlingen thuisonderwijs?

- Er hebben in totaal 51 ouders gereageerd waarmee de conclusies van

het onderzoek betrekking hebben op 86 van 235 vrijgestelde kinderen. Deze 86 kinderen ontvangen allemaal een vorm van vervangend onderwijs, in vrijwel alle gevallen gaat het om thuisonderwijs door de ouders.

Wat houdt het onderwijs in en waarop is het gericht?

- Van de 51 ouders in de responsgroep zijn 40 ouders goed op de hoogte van de kerndoelen. Ongeveer evenveel ouders vinden de kerndoelen van geen enkel of gering belang als van beduidend belang.
- De in de kerndoelen genoemde leerdomeinen komen volgens bijna alle ouders aan bod in het thuisonderwijs. Er zijn echter ook ouders die aangeven een aantal leerdomeinen niet aan bod te laten komen: rekenen 2 gevallen, Nederlands 1 geval, bewegen/sport 3 gevallen.

Hoe wordt het onderwijs vormgegeven?

- De meeste ouders maken gebruik van een flexibele dagindeling.
- Gemiddeld besteden ouders 15 uur per week aan formeel/gepland leren en 42 uur aan informeel leren. Hoe minder tijd besteed wordt aan formeel gepland leren, hoe meer tijd wordt besteed aan informeel/ ongepland leren. Er geven 12 ouders aan minder dan 5 uur per week te besteden aan formeel gepland leren.
- Van de 51 ouders geven er 16 aan dat zij gebruik maken van schoolvorderingstoetsen. In de meeste gevallen worden de vorderingen echter vastgelegd in een logboek of portfolio.
- Veel ouders laten zich ondersteunen door leraren en vakdeskundigen.
- De aanpak is over het algemeen sterk eclectisch met grote variëteit aan leermaterialen.

Hoe denken ouders over toezicht?

- Het merendeel vindt toezicht in een of andere vorm aanvaardbaar. Voor een toezichthouder met een sanctionerende rol is echter weinig draagvlak.
- Als ouders mogen kiezen uit toezicht uitgeoefend door de Inspectie, Kinderbescherming of Leerplichtambtenaar dan is er een sterke voorkeur voor de Inspectie.
- Qua mogelijke werkwijze van de inspectie gaat de voorkeur van ouders uit naar een persoonlijk gesprek met de ouders. Ook voor vragenlijsten en inzage in lesmaterialen is draagvlak. Verplichte toetsen om de vorderingen vast te stellen zijn voor bijna alle ouders onaanvaardbaar.
- De ouders zijn gevraagd zich uit te spreken over inhoudelijke criteria waarop toezicht zou kunnen worden gebaseerd. Voor alle genoemde criteria blijkt dat het merendeel van de ouders ze acceptabel vindt als toezichtcriteria. Toch is hier een aantal opvallende uitkomsten. Zo vinden 10 ouders het niet acceptabel als getoetst wordt of het onderwijs grondrechten en culturele waarden respecteert. Daarnaast vinden 6 ouders het niet acceptabel als getoetst wordt op de mate waarin het onderwijs zich richt op de kernvakken rekenen en taal.

Conclusies voor beleid

Ik heb dit onderzoek laten uitvoeren om een afweging te kunnen maken ten aanzien van de noodzaak en proportionaliteit van eventuele wettelijk maatregelen ten aanzien van het thuisonderwijs. Uitgangspunt hierbij is dat ieder kind recht heeft op goed onderwijs en dat het de taak is van de overheid om dit te waarborgen. Het feit dat er nu geen sprake is van wettelijke eisen en kwaliteitstoezicht voor het thuisonderwijs vormt wat mij betreft echter niet zonder meer voldoende grond om wettelijke maatregelen te nemen.

Ik vind het hierbij allereerst van belang dat de noodzaak en proportionaliteit van wettelijke maatregelen voldoende is aangetoond en de problema-

tiek goed in beeld is gebracht. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de wijze waarop aan eventuele wettelijk maatregelen uitvoering kan worden gegeven. Deze zouden immers niet moeten leiden tot disproportionele kosten en administratieve lasten in de uitvoering. Hierbij is ook van belang dat het om een zeer kleine groep leerlingen gaat.

Tot slot moet ook rekening worden gehouden met mogelijke ongewenste effecten die met wetgeving gepaard gaan. Ik zou het onwenselijk vinden als het thuisonderwijs in de toekomst wordt gezien als een volwaardig alternatief van het regulier onderwijs en niet als een uitzondering die is voorbehouden voor zeer specifieke situaties. Door het thuisonderwijs op te nemen in het wettelijke onderwijsstelsel zou juist een aanzuigende werking kunnen ontstaan.

Het onderzoek biedt onvoldoende basis om scherpe conclusies te trekken over de kwaliteit van het thuisonderwijs. Ouders binnen de responsgroep geven over het algemeen op consciëntieuze wijze invulling aan het thuisonderwijs. Tegelijkertijd hebben niet alle ouders met een richtingbezwaar op het onderzoek gereageerd. Ondanks dat zij deze kans klein achten, sluiten de onderzoekers niet uit dat de onderzoeksresultaten niet geheel representatief zijn voor de populatie van alle ouders met een richtingbezwaar.

De uitkomst van dit onderzoek biedt daarmee naar mijn mening onvoldoende grond om aan te nemen dat er sprake is van misstanden die wettelijke maatregelen noodzakelijk maken. Om een goede afweging te maken acht ik daarom vervolgonderzoek noodzakelijk.

In het vervolgonderzoek wil ik graag twee aspecten nader belichten. Allereerst gaat het om de kansen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt van leerlingen die thuisonderwijs hebben gevolgd. Hierbij zal door middel van casestudies worden ingegaan op de het verloop van een overstap naar het regulier onderwijs, de behaalde resultaten en positie op de arbeidsmarkt van leerlingen die eerder thuisonderwijs hebben gevolgd.

Daarnaast wil ik meer inzicht in de wijze waarop het eventuele toezicht op het thuisonderwijs vorm gegeven zou kunnen worden. Hierbij zal worden gekeken naar de uitvoerbaarheid, administratieve lasten, kosten die met inrichting van toezicht gepaard gaan en de wijze waarop de voortgang wordt beoordeeld. Hierbij zal ook worden gekeken naar de wijze waarop in ander landen het toezicht op het thuisonderwijs is ingebed in het stelsel en wat de resultaten zijn.

Ik verwacht dat de onderzoeksresultaten eind dit jaar beschikbaar komen en zal u vervolgens een beleidsreactie geven.

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