

## **De Kinderombudsman**

### **Reactie op conceptwetsvoorstel Onderwijs op een andere locatie dan school**

**21 februari 2017**

#### **Inleiding**

Het kabinet wil de wettelijke mogelijkheden verruimen voor onderwijs op een andere locatie dan school en heeft hiervoor een conceptwetsvoorstel ter consultatie voorgelegd. Onderdeel hiervan is het verruimen van mogelijkheden voor thuisonderwijs. In dit document formuleert de Kinderombudsman zijn reactie op dit specifieke onderdeel van het conceptwetsvoorstel. De Kinderombudsman baseert zich hierbij op de uitgangspunten en specifieke bepalingen van het VN-Kinderrechtenverdrag .

#### **Visie Kinderombudsman op conceptwetsvoorstel over thuisonderwijs**

Het conceptwetsvoorstel maakt thuisonderwijs mogelijk als onderwijsvariant om de leerplicht mee te vervullen. Het Kabinet introduceert met dit voorstel het principe dat kinderen niet naar een school hoeven om onderwijs te krijgen, maar ingeschreven kunnen worden voor thuisonderwijs, mits dat thuisonderwijs voldoet aan de voorgestelde voorwaarden. Hiermee neemt het kabinet afscheid van het op dit moment geldende principe dat op grond van richtingbezwaren een beroep kan worden gedaan op ontheffing van de leerplicht.

Uit de uitgangspunten en specifieke bepalingen van het VN-Kinderrechtenverdrag volgt dat de verruiming van mogelijkheden voor onderwijs op een andere locatie dan school ten gunste en in het belang moet zijn van het kind en zijn of haar recht op onderwijs.<sup>1</sup> Wat betreft het voorstel over thuisonderwijs, is de Kinderombudsman tevreden over het feit dat er minder kinderen ontheven zouden worden van de leerplicht. De Kinderombudsman heeft echter ook een aantal zorgen over dit voorstel. Het verruimen van de mogelijkheden voor thuisonderwijs vergroot de vrijheid van ouders, maar is niet vanzelfsprekend in het belang van kinderen. De Kinderombudsman vindt dat het conceptwetsvoorstel op dit moment onvoldoende waarborgen bevat om het recht op onderwijs, zoals neergelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag, ook in de thuisonderwijs-setting zeker te stellen.

Samengevat heeft de Kinderombudsman de volgende bezwaren tegen het conceptwetsvoorstel:

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld als maatwerkoplossing ten gunste van kinderen voor wie de schoolgang (tijdelijk) niet vanzelfsprekend is vanwege psychische of lichamelijke problematiek maar die wel kunnen leren. Zie hiervoor de aanbevelingen in de volgende rapporten van de Kinderombudsman: 'Van leerplicht naar leerrecht' (2013) en 'Werkt passend onderwijs?' (2015).

- Het toezicht op thuisonderwijs blijft beperkt: onvoldoende onderwijskwaliteit, verzuim en uitval kunnen lang onopgemerkt blijven.
- Thuisonderwijs ontnemt kinderen voor een deel van hun recht op onderwijs. Onderwijs gaat niet alleen over kennisvergaring, maar ook over de brede ontplooiing van het individuele kind in zijn of haar relatie tot de samenleving. Mee kunnen doen aan het leven op school is voor die brede ontplooiing belangrijk.
- Thuisonderwijs mag geen uitweg worden bij het ontbreken van een passende plek op school zonder dat dit aantoonbaar de meest passende plek is voor het kind.
- Het recht van het kind om gehoord te worden en zijn mening te geven over de keuze voor thuisonderwijs is niet geborgd.

### **Bepalingen Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind**

In artikel 28 en 29 uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (het VN-Kinderrechtenverdrag of IVRK) is het recht op onderwijs neergelegd. Artikel 28 IVRK garandeert kinderen de *toegang tot* onderwijs, onder andere middels de bepaling dat in ieder geval primair onderwijs gratis beschikbaar en verplicht moet worden gesteld (lid 1 onder a), regelmatig schoolbezoek moet worden bevorderd en schooluitval moeten worden voorkomen (lid 1 onder e). In artikel 29 IVRK worden *de doelen van* het onderwijs verwoord. Onderwijs dient gericht te zijn op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten, geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind (lid 1 onder a). Verder moet onderwijs een kind onder andere voorbereiden op een verantwoord leven in een vrije samenleving (lid 1 onder d).

### **Toezicht op het regelmatig volgen van onderwijs ontbreekt**

Het recht op toegang tot onderwijs zoals neergelegd in artikel 28 IVRK, betekent dat overheden hun best moeten doen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en schooluitval uitval te voorkomen. In Nederland is regelmatig schoolbezoek gewaarborgd door de leerplicht die wordt gehandhaafd door leerplichtambtenaren in gemeenten. De Kinderombudsman vindt dat het leerrecht van kinderen voorop moet staan en niet hun leerplicht, maar erkent tegelijk het belang van de leerplicht als waarborg dat kinderen hun recht op onderwijs kunnen genieten.

In het conceptwetsvoorstel is geen toezicht opgenomen op het regelmatig volgen van onderwijs. Ook de signalering van verzuim van thuisonderwijs is lastig, want dit wordt niet gemeld aan de leerplichtambtenaar. In het conceptwetsvoorstel staat dat het geregeld volgen van thuisonderwijs in belangrijke mate een kwestie van vertrouwen is tussen de inspectie en de ouders of verzorgers. De Kinderombudsman is bezorgd over het ontbreken van een duidelijk handavingsplan van de leerplicht en daarmee ook de borging van het recht op onderwijs.

### **Toezicht op de onderwijskwaliteit is beperkt**

Het recht op onderwijs is meer dan een recht op toegang, maar ook een kwestie van inhoud en kwaliteit. In Nederland is de Inspectie van het Onderwijs bevoegd om toe te zien op de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijskwaliteit te bevorderen. In het conceptwetsvoorstel krijgt de Onderwijsinspectie uitsluitend een toezichthoudende en geen stimulerende rol die bestaat uit de controle van het onderwijsplan en een jaarlijks vervolgonderzoek waarbij bezoek aan de thuisonderwijslocatie een vierjaarlijkse vereiste is. De Kinderombudsman is bezorgd over het beperkte zicht dat er gedurende het jaar is op de kwaliteit van de uitvoering van het onderwijsplan. Gebrek aan kwaliteit van het onderwijs kan net als het regelmatig volgen van onderwijs zo te laat worden opgemerkt. Dat acht de Kinderombudsman risicovol en onwenselijk.

### **Meedoen aan het leven op school is onderdeel van het recht op onderwijs**

In General Comment nummer 1 heeft het VN-Kinderrechtencomité de doelen van het onderwijs uitgewerkt. Een belangrijk doel is dat kinderen zich in alle volledigheid ontplooiën en daarbij hoort ook dat het onderwijs kinderen levensvaardigheden ('life skills') meegeeft. Bijvoorbeeld het maken van de juiste beslissingen, het omgaan met conflicten en het aangaan van sociale relaties en verantwoordelijkheden (General Comment 1, lid 9). Deze vaardigheden zijn meer dan alleen 'burgerschapsvaardigheden', het gaat om het leren van competenties waarmee kinderen voorbereid worden op een volwassen leven in allerlei opzichten.

Waar onderwijs meer is dan de overdracht van kennis of het bijbrengen van cognitieve vaardigheden zoals taal en rekenen, is ook de school meer dan alleen de plek waar deze overdracht plaatsvindt. Deel van het leerproces van kinderen gebeurt door mee te doen aan het leven op school (general comment 1, lid 8). Meedoen aan het leven op school betekent oefenen met levensvaardigheden maar ook de ervaring opdoen dat je als kind bepaalde rechten geniet, zoals je mening mogen geven en gelijk behandeld worden. De Kinderombudsman vindt daarom dat de overheid moet waarborgen dat onderwijs op school voor zoveel mogelijk kinderen de norm blijft. In het conceptwetsvoorstel waarin thuisonderwijs als een gelijkwaardige alternatieve onderwijsvariant wordt gepresenteerd, is die norm niet geborgd.

### **Thuisonderwijs mag geen uitweg worden bij ontbreken passend onderwijs**

De Kinderombudsman is van mening dat onderwijs op een andere locatie dan school, waaronder thuis, een maatwerkoplossing kan zijn voor kinderen met psychische of lichamelijke problematiek voor wie de schoolgang (tijdelijk) niet (volledig) mogelijk maar die wel kunnen leren. Dit soort maatwerk zou tot stand moeten komen in afstemming met de school waar het kind staat ingeschreven en met de leerplichtambtenaar. In de keuze voor onderwijs op een andere locatie zoals

thuis, moet door deze partijen een belangenafweging worden gemaakt waarbij het belang van het kind voorop dient te staan.<sup>2</sup>

Door thuisonderwijs als onderwijsvariant voor alle kinderen open te stellen, zonder dat hier een duidelijke belangenafweging aan voorafgaat, voorziet de Kinderombudsman dat het als uitweg kan worden gebruikt bij het ontbreken van een passende plek op school. Ook zonder dat thuisonderwijs aantoonbaar de meest passende plek is voor het kind, kan er voor deze variant gekozen worden of hierop worden aangestuurd. Het risico bestaat dat kinderen met complexe problematiek in thuisonderwijs terecht komen waarop onvoldoende toezicht is en geen betrokkenheid meer bestaat van een school. Thuisonderwijs wordt in dergelijke gevallen een schijnoplossing.

### **Een kind heeft het recht om gehoord te worden over thuisonderwijs**

Artikel 5 van het IVRK bepaalt dat overheden de verantwoordelijkheden en plichten die ouders hebben in de opvoeding van hun kinderen moeten eerbiedigen. In de beslissing waar een kind onderwijs volgt, is de stem van ouders dan ook doorslaggevend. Tegelijk bepaalt artikel 12 van IVRK dat het kind het recht heeft om gehoord te worden en zijn mening te geven over alle zaken die hem of haar betreffen. De plek waar het kind onderwijs volgt is zo'n kwestie, want het recht op onderwijs komt immers niet de ouders maar het kind direct toe. Aan zijn mening moet dus 'passend belang' worden gehecht, gezien de leeftijd en ontwikkeling van het kind. In het conceptwetsvoorstel is het recht van het kind om gehoord te worden en zijn mening geven over de keuze voor thuisonderwijs op dit moment niet opgenomen. De Kinderombudsman acht het van belang dat wanneer ouders deze ingrijpende keuze overwegen, het kind hierover door een onafhankelijke derde gehoord wordt en zijn mening expliciet wordt meegewogen in de toestemming die door de onderwijsinspectie voor het thuisonderwijs afgegeven wordt.

**Margrite Kalverboer**  
**De Kinderombudsvrouw**

---

<sup>2</sup> Artikel 3 IVRK bepaalt dat bij elke beslissing die een kind raakt, een duidelijke belangenafweging moet worden gemaakt waarbij de belangen van het kind de eerste overweging vormen. Bij een besluit over thuisonderwijs als maatwerkoplossing, moet onder andere rekening worden gehouden met het recht van het kind op onderwijs, het welzijn van het kind, zijn specifieke kwetsbaarheid en zijn eigen mening. Uiteindelijk moet het kind zo goed mogelijk in staat gesteld worden om zich zo volledig mogelijk te kunnen ontwikkelen. Dit sluit aan bij eerdere voorstellen van de Kinderombudsman om niet de leerplicht maar het leerrecht van kinderen in het onderwijs voorop te stellen.