

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
4 april 2005

Ons kenmerk
PO/KO/2005/14655

Onderwerp
particulier onderwijs

Tijdens het vragenuurtje van dinsdag 22 maart 2005 sprak ik met uw Kamer over het particulier onderwijs. Met deze brief informeer ik u over de voortgang die is geboekt bij het ten uitvoer brengen van de afspraken die ik op 30 oktober 2003 met uw Kamer heb gemaakt (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 103) om de wet - en regelgeving ten aanzien van het particulier onderwijs te herzien. Ter inleiding breng ik u de maatregelen die wij afspraken in herinnering. Vervolgens informeer ik u over de voortgang en de planning van het wetsvoorstel. Ik informeer u in deze brief ook over een aantal aanvullende maatregelen die ik wenselijk acht gezien recente ontwikkelingen in de particuliere sector. Ik heb u deze toezeggingen tijdens het vragenuurtje op 22 maart gedaan.

Op 30 oktober 2003 spraken wij ook over het thuisonderwijs. Dit betreft onderwijs aan leerlingen die zijn vrijgesteld van de leerplicht. Wij constateerden dat ook de wet- en regelgeving ten aanzien van het onderwijs aan deze leerlingen moet worden aangescherpt. Ik informeer u in deze brief over de stappen die ik heb gezet om de afspraken die wij op 30 oktober 2003 op dit terrein maakten, na te komen.

Afgesproken maatregelen

De afspraken die ik met uw Kamer heb gemaakt om de wet- en regelgeving met betrekking tot het particulier onderwijs te herzien, kenden verschillende aanleidingen. Zowel de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren (LVLA) als de inspectie van het onderwijs geven aan dat de huidige wet-en regelgeving onvoldoende richtlijnen biedt om een particulier initiatief aan te merken als school in de zin van de Leerplichtwet 1969 (verder te noemen: Leerplichtwet). Zonder deze aanmerking, volgens de huidige systematiek een verantwoordelijkheid van de leerplichtambtenaar, kan door het volgen van het onderwijs aan die school niet worden voldaan aan de leerplicht. Ook leden van uw Kamer stelden vragen over de bestaande richtlijnen. De LVLA geeft bovendien aan het aanmerken van een school een oneigenlijke taak van de leerplichtambtenaar te vinden. Leerplichtambtenaren zijn volgens LVLA onvoldoende toegerust voor deze taak.

Om voor deze problemen een oplossing te bieden, spraken wij af de bestaande wet- en regelgeving als volgt te wijzigen:

- uitsluitend de minister van OCW wordt bevoegd een particulier initiatief aan te merken als school in de zin van de Leerplichtwet
- de minister zal hiertoe de inspectie van het onderwijs om een ambtsbericht vragen
- er wordt een duidelijke omschrijving gegeven van de voorwaarden waaraan een particulier initiatief moet voldoen om te worden aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet
- aanmerking kan de school worden ontnomen indien uit inspectietoezicht blijkt dat de school onvoldoende kwaliteit biedt / niet langer aan de gestelde voorwaarden voldoet
- er wordt voorzien in een centrale registratie van niet-bekostigde scholen.

In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is geregeld dat de inspectie van het onderwijs toezicht houdt op particuliere scholen die zijn aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet. De inspectie ontwikkelt hiertoe een toezichtkader. Met uw Kamer is afgesproken dat dit toezichtkader ter informatie aan u wordt voorgelegd.

Voortgang

Graag informeer ik u in deze brief over de voortgang ten aanzien van:

- aanmerkingcriteria
- onderzoek Research voor Beleid naar omvang van particuliere sector
- toezichtkader inspectie.

Aanmerkingcriteria

Een belangrijke maatregel betreft het definiëren van de voorwaarden waaraan een particulier initiatief moet voldoen om te worden aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet. De bestaande voorwaarden bieden onvoldoende duidelijkheid. Over sommige voorwaarden laat de huidige wet- en regelgeving echter geen misverstand bestaan. Zo geldt Titel I van de WPO zowel voor bekostigd onderwijs als voor niet-bekostigd onderwijs. Dit betekent dat het particulier (basis)onderwijs in ieder geval aan de volgende voorwaarden moet voldoen:

- het onderwijs is bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks 4 jaar
- het legt mede de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs
- het onderwijs mag uitsluitend door bevoegde leerkrachten worden gegeven
- het bevoegd gezag is verplicht tot overleg met de vertrouwensinspecteur en aangifte inzake zedenmisdrijven.

In aanvulling hierop bepaalt de Leerplichtwet dat een leerplichtige leerling onderwijs mag volgen aan een particuliere school indien deze school aan de volgende criteria voldoet:

- de bevoegdheden van leraren moeten overeenkomen met de bevoegdheden van leraren aan uit de openbare kas bekostigde scholen (deze eis komt overeen met één van de eisen uit de WPO)
- de inrichting van het onderwijs moet overeenkomen met uit de openbare kas bekostigde scholen.

Over het laatstgenoemde criterium bestaat in de praktijk veel onduidelijkheid. De wet schrijft niet voor wat onder het begrip inrichting moet worden verstaan. Mijn toezegging de bestaande richtlijnen te verduidelijken betreft daarom het verduidelijken van het begrip inrichting. Wat zijn wenselijke en reële inrichtingseisen vanuit de overheid aan het particulier onderwijs? Ik vind het van belang om deze discussie te voeren in het licht van artikel 23 van de Grondwet. U heeft mij daar ook om gevraagd in ons debat van 30 oktober 2003. Bij het definiëren van de inrichtingseisen voor het particulier onderwijs gaat het om het vinden van een delicate balans tussen de vrijheid van onderwijs zoals beschreven in artikel 23 van de Grondwet en de eisen die vanuit de overheid aan een onbekostigde school worden gesteld. Er moet gezocht worden naar een evenwicht waarin de kansen van kinderen voldoende worden gewaarborgd en er voldoende ruimte is voor 'nieuwe' vormen van onderwijs.

Bij de beantwoording van de vraag wat wenselijke en reële inrichtingseisen vanuit de overheid aan het particulier onderwijs zijn, heb ik de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- alle onderwijs dient zodanig ingericht te zijn dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Dit ononderbroken ontwikkelingsproces moet ook gegarandeerd zijn tussen verschillende onderwijsvormen. Er moet dus sprake zijn van een doorgaande leerlijn
- alle onderwijs moet leerlingen voorbereiden op het zelfstandig functioneren in de maatschappij.

Deze functies van het onderwijs wil ik voor alle leerlingen waarborgen. Of deze leerlingen nu bekostigd onderwijs of niet-bekostigd onderwijs volgen.

Om een doorgaande leerlijn voor alle leerlingen te waarborgen zal ik ook van het particulier onderwijs verlangen dat zij zich richten op de kerndoelen. Particuliere scholen die zich richten op het voortgezet onderwijs zullen zich voor al hun leerlingen moeten richten op de mogelijkheid tot het behalen van een diploma.

Ook zal ik van particuliere scholen verlangen dat zij in hun schoolplan de vraag beantwoorden: hoe gaan wij om met de opdracht de leerlingen te laten integreren in de Nederlandse maatschappij? Ook particuliere scholen dienen de ononderhandelbare waarden van onze samenleving over te dragen. Ik denk hierbij aan democratie, aan rechtsstaat, aan burgerschap, aan de verhoudingen tussen mannen en vrouwen. Door deze voorwaarde in de aanmerkingcriteria op te nemen, is de overheid straks ook in de gelegenheid om te bepalen dat de school geen leerplichtige leerlingen mag lesgeven mocht de school de genoemde waarden niet willen overdragen.

Mijn voorstellen heb ik besproken met vertegenwoordigers van het particulier onderwijs. De discussie in deze bijeenkomsten richt zich met name op de wijze van verantwoorden. Op welke manier maakt een school inzichtelijk dat doelen inderdaad worden nagestreefd? Op welke momenten moeten scholen inzichtelijk maken dat zij de gestelde doelen nastreven? Laten de aanmerkingcriteria voldoende ruimte voor 'nieuwe' vormen van onderwijs?

De discussie met het particulier onderwijs brengt mij tot de conclusie dat de aanmerkingcriteria zoveel mogelijk ruimte moeten bieden voor het 'hoe'. Zo zal wat mij betreft het particulier onderwijs niet worden opgedragen hoeveel uren zij les moeten geven. De eisen aan de inhoud van het onderwijs, het 'wat', zullen hetzelfde zijn als voor het bekostigd onderwijs.

Om de aansluiting met het voortgezet onderwijs te garanderen en te waarborgen dat alle leerlingen worden voorbereid op het zelfstandig functioneren in de maatschappij is mijn voorstel de volgende aanmerkingcriteria voor het particulier basisonderwijs te laten gelden:

- degene die de school instandhoudt stelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de school
- het onderwijs mag uitsluitend door bevoegde leerkrachten worden gegeven
- de school hanteert de uitgangspunten van het onderwijs zoals die in artikel 8, lid 1 t/m 4 en 8, WPO zijn vastgelegd, te weten de ononderbroken ontwikkeling, de veelzijdige ontwikkeling, het rekening houden met het opgroeien in multiculturele samenleving, expliciete zorg voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften en zorg voor onderwijs aan zieke leerlingen
- de school verantwoordt zich in een schoolplan over de wijze waarop wordt omgegaan met de opdracht de leerlingen te laten integreren in de Nederlandse maatschappij
- het onderwijs biedt aantoonbaar aandacht aan alle leer- en vormingsgebieden van artikel 9, WPO met de daarbij behorende kerndoelen
- In overeenstemming met artikel 9, lid 8, WPO wordt het onderwijs in het Nederlands gegeven
- De leerlingen kunnen in beginsel binnen een tijdvak van 8 aaneensluitende jaren het onderwijsprogramma van de school doorlopen (conform artikel 8, lid 7 onder b, WPO).

Uiteraard gelden deze aanmerkingcriteria in aanvulling op de eerder genoemde eisen uit Titel I van de WPO. De aanmerkingcriteria voor het voortgezet particulier onderwijs worden waar mogelijk naar voorbeeld van de aanmerkingcriteria voor het particulier basisonderwijs opgesteld. Voor het voortgezet onderwijs gelden ook sectorspecifieke afwegingen. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om keuzes rond vakkenstructuur en schoolsoorten.

Onderzoek Research voor Beleid

Research voor Beleid heeft in opdracht van het ministerie van OCW onderzoek gedaan naar het aantal particuliere scholen dat lesgeeft aan leerplichtige leerlingen. Dit onderzoek is uitsluitend gericht op scholen waarvoor de aanmerkingcriteria zullen gaan gelden. De internationale en buitenlandse scholen en de op basis van artikel 56 WVO erkende scholen voor voortgezet onderwijs zijn buiten beschouwing gelaten.

Voor dit onderzoek zijn alle leden van de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren gevraagd naar het aantal particuliere scholen dat wordt bezocht door leerplichtige leerlingen uit hun gemeente(n) en het totaal aantal leerplichtige leerlingen dat uit hun gemeente(n) een particuliere school bezoekt. Research voor Beleid heeft 48 scholen gevonden. Leerplichtambtenaren hebben 331 leerlingen opgegeven die een school voor particulier onderwijs bezoeken. Het onderzoek biedt echter geen compleet beeld van het aantal leerlingen dat aan deze scholen onderwijs volgt. Ook leerlingen uit gemeenten die niet hebben gerespondeerd kunnen de gevonden scholen bezoeken. Om een volledig

beeld te krijgen van het aantal leerlingen dat een particuliere school bezoekt, zal ik opdracht geven voor een vervolgonderzoek.

In het vervolgonderzoek zal ik ook vragen navraag te doen naar de motieven van ouders om te kiezen voor een particuliere school. Een aanzienlijk deel van de gevonden particuliere scholen is recent gesticht. Van belang is te weten waarom een toenemend aantal ouders kiest voor het particulier onderwijs. Hiermee kom ik tegemoet aan het verzoek van mevrouw Hamer van de PvdA dat zij mij deed tijdens ons debat in het vragenuurtje van 22 maart.

Het onderzoeksrapport van Research voor Beleid treft u bijgaand aan.

Toezichtkader inspectie

In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is geregeld dat de inspectie van het onderwijs toezicht houdt op particuliere scholen die zijn aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet. Dit betekent dat voor het uitoefenen van het toezicht op het particulier onderwijs geen wetwijziging meer nodig is. Wel moet de inspectie een toezichtkader vaststellen. Het toezichtkader van de inspectie is breder dan de aanmerkingcriteria alleen. Alleen het niet voldoen aan de aanmerkingcriteria kan leiden tot ingrijpen. Als de aanmerkingcriteria wettelijk van kracht zijn en een school op enig moment niet langer voldoet aan die criteria (hetgeen kan blijken uit het toezicht dat de inspectie uitoefent) kan de aanmerking door de minister worden ingetrokken. In dat geval zullen ouders hun kind moeten inschrijven op een andere school. Op grond van de Leerplichtwet zijn ouders immers verplicht hun leerplichtige kinderen onderwijs te laten volgen op een school zoals bedoeld in de wet.

De inspectie ontwikkelt momenteel in samenwerking met het particulier onderwijs een concept toezichtkader. In een drietal pilots wordt bekeken op welke wijze tot een goed oordeel over de kwaliteit van het onderwijs op de betreffende particuliere school kan worden gekomen.

Planning

Ik streef ernaar om de aanmerkingcriteria zo snel mogelijk wettelijk van kracht te laten zijn. Gezien de te volgen procedures voorafgaand aan het indienen van een wetsvoorstel, kunt u naar verwachting begin van het najaar het wetsvoorstel verwachten. Bij tijdige aanvaarding van het wetsvoorstel door u en de Eerste Kamer kunnen de aanmerkingcriteria per aanvang schooljaar 2006/2007 kracht van wet hebben.

Ik heb in het overleg van 22 maart aangegeven dat de inspectie reeds vanaf de start van het schooljaar 2005/2006 het particulier onderwijs in haar regulier toezicht opneemt. Het toezichtkader zal u, zoals afgesproken, ter informatie worden voorgelegd.

Aanvullende maatregelen

Uit het onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat het aantal particuliere scholen op dit moment aanzienlijk hoger is dan het aantal particuliere scholen dat bij het ministerie bekend was op het moment dat ik met uw Kamer afspraken maakte over verduidelijking van de wet- en regelgeving (30 oktober 2003).

Ik vind het daarom wenselijk een aantal aanvullende maatregelen te treffen. Ik meldde u al dat:

- ik opdracht zal geven voor vervolgonderzoek naar het aantal leerlingen op de particuliere scholen en de motieven van ouders om hun kinderen onderwijs te laten volgen aan een particuliere school
- de inspectie vanaf het schooljaar 2005/2006 de particuliere scholen zal opnemen in het reguliere toezicht
- het toezichtkader dat de inspectie zal hanteren, u ter informatie zal worden voorgelegd.

Uit het onderzoek van Research voor Beleid blijkt ook dat nog niet voor alle door de leerplichtambtenaren opgegeven scholen is beoordeeld of zij kunnen worden aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet. Volgens de huidige systematiek kan een dergelijke beoordeling pas starten op het moment dat de eerste leerling(en) onderwijs volgen aan de school. Omdat veel van de gevonden scholen recent zijn gesticht, is de beoordeling nog niet voor alle scholen afgerond. Het merendeel van de leerplichtambtenaren vraagt de inspectie van het onderwijs om advies. Ik heb de LVLA en de inspectie van het onderwijs gevraagd deze beoordelingen zo spoedig mogelijk te voltooien.

Ik heb de LVLA en de inspectie ook gevraagd of zij willen bezien of voor de particuliere scholen die al wel zijn aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet de juiste procedure is gehanteerd en of deze scholen zijn beoordeeld volgens de criteria die daarvoor op dit moment in de wet zijn opgenomen. Ik kom hiermee tegemoet aan het verzoek van de heer De Vries van het CDA dat hij mij tijdens het vragenuurtje op 22 maart 2005 deed.

Thuisonderwijs

Op 30 oktober 2003 maakte ik met uw Kamer ook afspraken over wijzigingen in de wet- en regelgeving met betrekking tot onderwijs aan leerlingen die zijn vrijgesteld van de leerplichtwet. Wij constateerden dat er een groep is van ongeveer 100 kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht op grond van overwegende bezwaren van de ouders tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen. Deze kinderen bezoeken dus geen school, maar onbekend is of ze op andere wijze onderwijs ontvangen. Ook is niet voorzien in toezicht op het onderwijs dat deze kinderen ontvangen.

Om dit knelpunt op te lossen, spraken wij de volgende maatregel af:

- Vrijstelling op grond van levensbeschouwelijke bezwaren (artikel 5, onderdeel b. van de Leerplichtwet 1969) is uitsluitend mogelijk indien ouders /verzorgers zorg dragen voor een alternatieve vorm van onderwijs en akkoord gaan met een vorm van toezicht van de onderwijsinspectie op aangeboden onderwijs.

Voor deze maatregel is niet alleen aanpassing van de Leerplichtwet nodig maar ook aanpassing van de Wet op het onderwijstoezicht. Om de voortgang van de wetswijziging met betrekking tot het particulier onderwijs niet op te houden zal ik u het wetsvoorstel met betrekking tot thuisonderwijs separaat doen toekomen.

In samenwerking met de inspectie wordt bekeken welke vorm van toezicht geschikt is voor deze bijzondere vorm van onderwijs. De ervaringen die hiermee in andere EU landen is opgedaan, is hier

behulpzaam bij. Ook vertegenwoordigers van het thuisonderwijs worden volgens afspraak om advies gevraagd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)