



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media  
De heer drs. A. Slob  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/MR/bs/ATR1046/2020-U107

**Uw referentie**

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 30 juli 2020

Betreft Wetsvoorstel voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren

Geachte heer Slob,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 8 juni 2020 het voorstel "*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*" ontvangen voor toetsing. Aanvullend heeft ATR de regeldrukparagraaf op 15 juni 2020 ontvangen. De internetconsultatie is gehouden van 8 juni 2020 tot 16 juli 2020. Het advies van ART betreft de consultatieversie van het wetsvoorstel én de separaat ontvangen informatie over de gevolgen voor de regeldruk.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. Nut en noodzaak

Ouders van leerplichtige kinderen met "overwegende bezwaren tegen de richting van alle nabijgelegen scholen" kunnen op basis van de Leerplichtwet 1969 een beroep doen op vrijstelling van de leerplicht. De vrijstelling ontslaat ouders van de verplichting om ervoor te zorgen dat hun kind bij een school ingeschreven staat. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het recht van ouders om het onderwijs voor hun kinderen te kiezen dat past bij hun godsdienst of levensovertuiging. Daarbij heeft de overheid de taak om zowel dit recht van ouders als het recht van alle kinderen om onderwijs van voldoende kwaliteit te krijgen, te waarborgen. De groep kinderen om wie het gaat, mag niet achterblijven bij leerlingen die onderwijs krijgen op scholen, aldus de toelichting. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een verplichting tot het geven van onderwijs aan kinderen voor wie een vrijstelling van de leerplicht geldt. Ook regelt het voorstel het toezicht op de kwaliteit van

dat onderwijs door de Inspectie van het onderwijs. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan een advies van de Onderwijsraad uit 2012 om voor *alle* jongeren het recht op onderwijs te waarborgen en toe te zien op de kwaliteit daarvan.<sup>1</sup>

Het college acht de noodzaak van wet- en regelgeving voor onderwijs aan jongeren met een ontheffing van de leerplicht voldoende onderbouwd. Het plaatst hierbij de kanttekening dat in de praktijk en uit evaluatie moet blijken of de gekozen invulling daarvan geëigend en werkbaar is voor het (diverse) thuisonderwijs aan jongeren met een ontheffing van de leerplicht. De adviespunten 2.1 en 3.5 in deze brief gaan daarover.

## 2. Minder belastende alternatieven

### Verplichting tot het geven van onderwijs

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting tot het geven van thuisonderwijs op basis van een onderwijsplan aan kinderen die vrijgesteld zijn van de leerplicht. Hierbij is gekozen voor aansluiting bij de eisen die al gelden voor het primair en voortgezet onderwijs. Het toezicht op de kwaliteit van het thuisonderwijs wordt belegd bij de Inspectie van het onderwijs. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel is niet op te maken of er alternatieven zijn gewogen voor de voorgenomen maatregelen en aanpak, met name voor de eisen aan het thuisonderwijs en het toezicht daarop.

#### **2.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken welke mogelijk minder belastende alternatieven voor de voorgestelde maatregelen zijn gewogen.**

### Verklaring van geen bezwaar

Ouders die een vrijstelling van de leerplicht willen verkrijgen, zijn hiervoor aangewezen op het contact met de gemeente (de leerplichtambtenaar) en de Inspectie van het onderwijs. De kennisgeving van de ouder aan burgemeester en wethouders moet een verklaring van geen bezwaar bevatten van de Inspectie van het onderwijs. De Inspectie stuurt een verklaring van *geen* bezwaar alleen naar de ouder. Alleen als de Inspectie, na onderzoek, bezwaar heeft tegen een vrijstelling wordt er ook een melding gedaan aan burgemeester en wethouders. Een ouder moet *jaarlijks* een verklaring van geen bezwaar verkrijgen bij de Inspectie én een ontheffing van de leerplicht bij burgemeester en wethouders. Voor de ouder is het minder belastend als de Inspectie de jaarlijkse verklaring van geen bezwaar ook naar de gemeente stuurt, zodat de ontheffing ambtshalve, zonder kennisgeving door de ouder gegeven kan worden, met name in het geval van vervolgtoezicht. Een gesprek tussen de leerplichtambtenaar, de ouder en de jongere is immers alleen verplicht bij de eerste kennisgeving, voordat de jongere de leerplichtige leeftijd bereikt en in het kalenderjaar waarin de jongere 12 jaar wordt. Als het onderwijs, volgens de verklaring van de Inspectie conform de vereisten verloopt, is er in de tussenliggende periode formeel geen andere rol weggelegd voor de gemeente dan het verlenen van de vrijstelling.

#### **2.2 Het college adviseert de verklaring van geen bezwaar van de Inspectie van het onderwijs niet alleen naar de ouder maar ook naar burgemeester en wethouders te sturen, zodat de ontheffing van de leerplicht ambtshalve en zonder kennisgeving van de ouder gegeven kan worden.**

---

<sup>1</sup> <https://www.onderwijsraad.nl/adviezen/publicaties/kamerstukken/2013/07/12/beleidsreactie-artikel-23-grondwet-in-maatschappelijk-perspectief>

### 3. Werkbaarheid

#### Een eerste beroep op vrijstelling van de leerplicht

Bij een eerste beroep op vrijstelling van de leerplicht moet de kennisgeving aan burgemeester en wethouders het volgende bevatten:

- een verklaring van geen bezwaar bevatten van de Inspectie van het onderwijs,
- een bewijs dat degene die het onderwijs verzorgt, de Nederlandse taal beheerst op ten minste B2- of 3F-niveau, en
- een omschrijving van de richtingbezwaren, zodat de leerplichtambtenaar kan beoordelen of het gaat om een bezwaar tegen de richting van het onderwijs.

Voor ouders/verzorgers is het verkrijgen van de genoemde verklaring en aansluitend van de eerste vrijstelling van de leerplicht een langlopend en mogelijk intensief traject. Om de doorlooptijd van het gehele proces te verkorten én te voorkomen dat de betrokkenen in de slotfase daarvan voor onverwachte situaties komen te staan, zou het contact met de gemeente al kunnen starten op het moment dat ouders een melding doen bij de Inspectie van het onderwijs om een verklaring van geen bezwaar te verkrijgen. Op het moment dat de verklaring van geen bezwaar er is, kan direct de gemeentelijke toets worden afgerond en de ontheffing worden verleend.

#### **3.1 Het college adviseert om het contact tussen ouders/verzorgers en gemeente al te starten op het moment dat ouders/verzorgers een melding doen bij de Inspectie van het onderwijs om een verklaring van geen bezwaar te verkrijgen.**

Bij het eerste beroep op de vrijstelling van de leerplicht bij de gemeente moet er een gesprek plaatsvinden tussen de leerplichtambtenaar, degene die de kennisgeving heeft gedaan, en het betreffende kind, voordat dit kind de leerplichtige leeftijd bereikt. De toelichting wijst op de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de jeugdzorg: "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." In het gesprek kunnen gemeenten daarom thema's aan de orde stellen die relevant zijn vanuit het oogpunt van jeugdzorg. In het wetsvoorstel is niet duidelijk wanneer, hoe en waartoe dergelijke thema's tijdens het gesprek aan de orde kunnen worden gesteld. Het college acht het voor de ouders van belang de intentie en reikwijdte van het gesprek vooraf te kennen, bijvoorbeeld aan de hand van een (vastgesteld) kader hiervoor.

#### **3.2 Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken wat de intentie en reikwijdte is van het verplichte gesprek tussen de leerplichtambtenaar, de ouders/verzorgers en het betreffende kind.**

#### Onderwijsplan

Ouders moeten jaarlijks, uiterlijk 1 mei, een (bijgesteld) onderwijsplan sturen aan de Inspectie van het onderwijs. Volgens de toelichting omschrijft dit plan (1) hoe de verschillende kerndoelen aan bod komen, (2) op welke manier wordt voldaan aan de eisen rondom vaardigheden, vorming en burgerschap, en (3) hoe de gekozen leermiddelen bijdragen aan het bereiken van de onderwijsdoelen. Volgens de toelichting moet het onderwijsplan duidelijk zijn toegespitst op de specifieke jongere. Het wetsvoorstel bepaalt ook dat ouders de kennis en vaardigheden van de jongere daartoe bijhouden. Voor ouders is dit mogelijk een forse opgave. De Inspectie onderzoekt aan de hand van een toezichtkader of het onderwijsplan aan de eisen voldoet en geeft daarover een

oordeel. De beschikbaarheid van formats voor de jaarlijkse (digitale) bijstelling van de onderwijsplannen kunnen de regeldruk voor ouders beperken.

### **3.3 Het college adviseert in samenspraak met de thuisonderwijsorganisaties en de Inspectie van het onderwijs formats beschikbaar te stellen (digitaal) die ouders kunnen benutten voor de jaarlijks bij te stellen onderwijsplannen.**

#### **Overgangsbepaling**

De streefdatum voor inwerkingtreding van de wet wordt in het wetsvoorstel niet vermeld. Wel is er een overgangsbepaling opgenomen voor personen die al over een vrijstelling beschikken op grond van richtingbezwaren: de wet is niet van toepassing tot 1 augustus van het jaar na het jaar van inwerkingtreding. Voor ouders die al thuisonderwijs verzorgen, kunnen de gestelde vereisten veel betekenen. Het kan voor hen lastig zijn om de eisen te vertalen naar de eigen situatie. Het is daarom raadzaam om ouders, op hun verzoek, al gedurende de overgangssituatie te adviseren én te faciliteren om aansluiting bij de nieuwe vereisten mogelijk te maken. Ook kan hierbij de expertise van thuisonderwijsorganisaties van nut en waarde zijn.

### **3.4 Het college adviseert ouders, op hun verzoek, al gedurende de overgangssituatie te adviseren én te faciliteren om aansluiting bij de nieuwe vereisten mogelijk te maken.**

#### **Evaluatie**

De voorgestelde maatregelen sluiten aan bij al bestaande bepalingen en eisen die gelden voor het regulier onderwijs en het toezicht daarop. Het thuisonderwijs aan jongeren met een vrijstelling van de leerplicht krijgt zodoende te maken met nieuwe voorschriften voor het onderwijs zelf, de ouders die het onderwijs verzorgen, en de verantwoording daarover aan de Inspectie van het onderwijs. In hoeverre deze voorschriften geëigend en werkbaar zijn is niet duidelijk. De toelichting bij het wetsvoorstel biedt op dit punt geen inzicht. Het toezichtkader wordt (nog) in samenspraak met de thuisonderwijsorganisaties opgesteld. De intentie is dat het oordeel van de inspectie tot stand komt op basis van een "objectief en integraal" onderzoekkader. Het college acht een goed voorbereide evaluatie van belang van belang om de effecten van de maatregelen te kunnen beoordelen.

### **3.5 Het college adviseert om een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen waarin expliciet wordt aangegeven op welke aspecten en effecten het voorstel geëvalueerd zal worden.**

#### **4. Gevolgen regeldruk**

ATR heeft op 15 juni 2020, ten tijde van de internetconsultatie, aanvullende informatie ontvangen over de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen voor regeldruk.

Voor het in beeld brengen en berekenen van de gevolgen voor de regeldruk is uitgegaan van 1.100 jongeren die op basis van een vrijstelling van de leerplicht thuisonderwijs krijgen (niet duidelijk is om hoeveel gezinnen het gaat). De regeldrukkosten voor ouders komen uit op zo'n € 361.350,- structureel per jaar. Hierin zijn de administratieve lasten, kennisnamekosten en summier de nalevingskosten meegenomen. Met name het onderwijsplan zorgt voor een toename van de lasten. De nalevingskosten die nog niet expliciet worden genoemd, zijn de kosten voor ouders om aan de kwalificaties te voldoen met betrekking tot de beheersing van de Nederlandse taal en de pedagogisch-didactische

vaardigheden, de gesprekken voor ouders en jongeren met de gemeente, en de huisbezoeken van de Inspectie van het onderwijs. Mogelijk zijn er ook kosten verbonden aan de drie voortgangstoetsen die de jongeren moeten afleggen, en aan de eventuele extra leermiddelen die nodig zijn.

In de regeldrukparagraaf is ook aangegeven dat de ervaren regeldruk voor ouders zal toenemen. Hierbij zijn de werkbaarheid, de proportionaliteit en het ervaren nut van de maatregelen van belang. Om de uitvoerbaarheid voor ouders te ondersteunen, wordt gewezen op informatievoorziening via de website van de Rijksoverheid en de mogelijkheid voor ouders om contact op te nemen met verschillende thuisonderwijsorganisaties. Het toezichtkader van de inspectie wordt in samenspraak met de thuisonderwijsorganisaties opgesteld. De voorgestelde voorschriften sluiten zo veel mogelijk aan bij de al bestaande wettelijke bepalingen over de eisen die aan het regulier onderwijs worden gesteld. Daardoor is er al veel informatie beschikbaar die gebruikt kan worden door de betrokkenen, aldus de toelichting.

Het college constateert dat de gevolgen voor de regeldruk voor de ouders en jongeren deels in beeld zijn gebracht en zijn berekend, maar met name de nalevingskosten nog niet volledig zijn uitgewerkt in de regeldrukparagraaf die door ATR is ontvangen.

**4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel, conform de Rijksbreed geldende systematiek.**

**Dictum**

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

**Het wetsvoorstel indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris