

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2003

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 5 juni 2003

In de brief van 24 januari 2002 (kenmerk S-02-01) verzoekt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van uw Kamer om een notitie over het particulier onderwijs in Nederland. In het verzoek wordt een aantal vragen gesteld, die in de notitie moeten worden beantwoord.

Deze vragen zijn:

- Welke relevante wetgeving bestaat er met betrekking tot particuliere scholen?
- Bij wie ligt de bevoegdheid om scholen al dan niet aan te merken als scholen in de zin van de Leerplichtwet 1969?
- Op basis van welke criteria is de onderwijsinspectie bevoegd deze scholen te toetsen?
- Hoeveel particuliere scholen zijn er in Nederland?
- Welke ervaringen hebben met name gemeenten in de praktijk met particuliere scholen?
- Kunnen ouders hun bijdrage aan dit soort scholen aftrekken van de belasting?

In de bijgaande notitie *Particulier primair en voortgezet onderwijs in Nederland* wordt op deze vragen ingegaan. Degenen die in de praktijk vanuit de gemeenten ervaringen hebben met particuliere scholen zijn de leerplichtambtenaren. Bij de totstandkoming van de notitie is daarom gesproken met de Landelijke Vereniging voor Leerplichtambtenaren (de LVLA). Ook heeft er overleg plaatsgevonden met de Inspectie van het Onderwijs.

De behandeling van de genoemde punten en het overleg met de LVLA en de onderwijsinspectie hebben ertoe geleid dat in de notitie een aantal knelpunten is gesignaleerd in de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot het particulier onderwijs. In genoemde notitie (paragraaf 3) worden enkele maatregelen voorgesteld om deze knelpunten weg te

nemen. Graag zou ik daarover met uw Kamer nader overleg willen voeren.

Uit de behandeling van de vragen van de commissie over het particulier onderwijs bleek dat ook de positie van het thuisonderwijs aandacht behoeft. Ik zend u daarom gelijktijdig een notitie over het thuisonderwijs.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. J. A. van der Hoeven

1. Inleiding

In Nederland bezoeken vrijwel alle kinderen in de leerplichtige leeftijd een door de overheid bekostigde school voor primair of voortgezet onderwijs. Ons land kent dan ook geen grote particuliere sector voor leerplichtig onderwijs, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk die kennen. Particulier, dat wil zeggen niet door de overheid bekostigd, onderwijs is echter ook niet verboden. De Leerplichtwet 1969 maakt het mogelijk dat kinderen en jongeren in de leerplichtige leeftijd onderwijs ontvangen op een particuliere school voor primair of voortgezet onderwijs. In paragraaf 2 worden de diverse mogelijkheden beschreven. Daarbij komt tevens aan de orde op welke wijze bewaakt wordt of kinderen op particuliere scholen primair of voortgezet onderwijs van voldoende niveau ontvangen.

Bij de bespreking hiervan komen enkele knelpunten aan het licht. In paragraaf 3 worden maatregelen voorgesteld om deze knelpunten op te lossen, zodat betere waarborgen gecreëerd kunnen worden dat leerplichtigen buiten het bekostigde bestel adequaat primair en voortgezet onderwijs ontvangen.

Een bijzondere vorm van niet bekostigd onderwijs is het thuisonderwijs. De Leerplichtwet bevat regels die het mogelijk maken om vrijgesteld te worden van de plicht tot het bezoeken van een school. Deze vrijgestelde leerlingen ontvangen veelal thuisonderwijs. Aan dit onderwerp wordt in een aparte notitie aandacht besteed, die u gelijktijdig met deze notitie ontvangt.

2. Soorten niet-bekostigd onderwijs

In de Leerplichtwet 1969 is bepaald dat alle kinderen in de leerplichtige leeftijd onderwijs moeten volgen aan een school. Het begrip «school» is daarbij ruim gedefinieerd. De meeste kinderen volgen onderwijs aan een school die door de overheid bekostigd wordt. Maar volgens de Leerplichtwet mag de leerplicht ook vervuld worden aan een school die niet door de overheid bekostigd wordt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen scholen:

1. scholen die op grond van artikel 56 van de Wet op het voortgezet onderwijs door de minister zijn aangewezen als bijzondere dagschool voor voortgezet onderwijs, waar leerlingen worden voorbereid op een eindexamen (bijvoorbeeld het Luzac College);
2. internationale en buitenlandse scholen (bijvoorbeeld de British School);
3. overige particuliere scholen, die wat de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheden van leraren betreft overeenkomen met uit de openbare kas bekostigde scholen.

Hieronder volgt een beschrijving van deze categorieën.

2.1. Aangewezen bijzondere particuliere dagscholen voor voortgezet onderwijs (artikel 1, onderdeel b, onder 2, van de Leerplichtwet 1969, en artikel 56 WVO)

Aangewezen scholen zijn scholen die op grond van een aanwijzing van de minister van OCenW het recht hebben gekregen om leerlingen eindexamen te laten afleggen aan de school en diploma's uit te reiken voor vwo, havo en vmbo. Op dit moment zijn er zes instellingen die een dergelijke aanwijzing hebben ontvangen. Een aangewezen school moet op de volgende onderdelen van de wet- en regelgeving overeenkomen met een door de overheid bekostigde school voor vwo, havo, mavo of vbo:

- de examenvoorschriften zijn van toepassing (artikel 56, tweede lid, van de WVO);
- de cursusduur komt overeen met die van vwo, havo, mavo of vbo (artikel 56, eerste lid, van de WVO);
- er wordt een schoolplan opgesteld dat voldoet aan ter zake expliciet aangegeven onderwijskundige voorschriften van vwo, havo, mavo of vbo (artikel 56, eerste lid, en 58, eerste lid, van de WVO),
- bepaalde voorschriften met betrekking tot de toelating van leerlingen zijn van toepassing (artikel 58, vijfde lid, van de WVO),
- de benoemingsvoorschriften voor leraren zijn van toepassing (artikel 58, zesde lid, van de WVO).

Scholen die van deze wettelijke mogelijkheid gebruik willen maken, moeten daartoe een verzoek indienen bij de minister. Dat verzoek omvat het schoolplan van de school, een opgave van de bewijzen van bekwaamheid van de leraren, en de statuten en het reglement van de rechtspersoon die de school in stand houdt.

Het toezicht op de aangewezen scholen is op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) belegd bij de inspectie voor het onderwijs. Hiervoor geldt op hoofdlijnen dezelfde systematiek als voor het toezicht op de bekostigde scholen.

2.2. Internationale en buitenlandse scholen (artikel 1, onderdeel b, onder 4, van de Leerplichtwet 1969)

Ook internationale en buitenlandse scholen functioneren op grond van een aanwijzing van de minister van OCenW. Het gaat hier om scholen die een programma hebben dat vooral is gericht op het onderwijsstelsel en de wettelijke voorschriften van een ander land dan Nederland of op een internationaal onderwijsprogramma zoals het internationaal baccalaureaat. Hierdoor zal de overeenkomst met de inrichting van een bekostigde Nederlandse school gering zijn. Deze scholen worden dan ook voornamelijk bezocht door buitenlandse leerlingen. De minister baseert zich bij een aanwijzing op de maatstaven van het buitenlandse onderwijsstelsel, inclusief de eis dat een leerling in staat moet worden gesteld om het onderwijs in dat land te vervolgen, of de maatstaven van het onderwijs dat opleidt tot een internationaal of Europees baccalaureaatsexamen. Als hierover onduidelijkheid bestaat, kan de minister eventueel de onderwijsinspectie om een ambtsbericht vragen.

Op dit moment functioneren er op basis van de hiervoor genoemde aanwijzing van de minister in Nederland 14 internationale of buitenlandse scholen voor primair en/of voortgezet onderwijs. De onderwijsinspectie ziet er op toe dat de betreffende scholen ook na de ministeriële aanwijzing blijven voldoen aan «de maatstaven van een buitenlands onderwijsstelsel». Uiteraard gelden hiervoor andere beoordelingscriteria, ontleend aan de vereisten van de opleiding tot een internationaal baccalaureaat dan wel de wettelijke eisen die andere landen stellen. Het toezicht van de inspectie bestaat er uit dat zij zich hierover regelmatig laat informeren door zusterorganisaties uit de betrokken landen.

2.3. Andere particuliere dagscholen (artikel 1, onderdeel b, onder 3, van de Leerplichtwet 1969)

Ten aanzien van de overige particuliere scholen zijn weinig wettelijke regels van kracht. De Leerplichtwet zegt over deze scholen dat zij wat betreft de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheden van de leraren overeen moeten komen met scholen die uit de openbare kas bekostigd worden. In de wet is de vaststelling van de mate waarin deze particuliere scholen overeenkomen met bekostigde scholen niet expliciet geregeld. Het is daardoor de leerplichtambtenaar die vast moet stellen of

het onderwijs op een particuliere school voldoet, in die zin dat het onderwijs in voldoende mate overeenstemt met het bekostigde onderwijs. De leerplichtambtenaar moet dit vaststellen om te kunnen beoordelen of de in zijn gemeente woonachtige leerling die staat ingeschreven aan en het onderwijs volgt op een dergelijke school voldoet aan de leerplicht. De leerplichtambtenaar zal voor de beoordeling of de particuliere school kan worden aangemerkt als een school in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3 van de Leerplichtwet in de regel de hulp inroepen van de onderwijsinspectie. De inspectie heeft voor deze taak geen eigen (wettelijke) bevoegdheid, maar verricht in de praktijk deze taak op basis van een verzoek van de leerplichtambtenaar.

Bij de levering van gegevens in het kader van het jaarlijkse leerplichtverslag noemen leerplichtambtenaren geen bijzondere ervaringen met particuliere scholen. Over het algemeen beschikken leerplichtambtenaren over voldoende gegevens om hun taak als toezichthouder op de naleving van de Leerplichtwet te kunnen uitvoeren. Wel geeft de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren (LVLA) aan het een oneigenlijke taak van de leerplichtambtenaar te vinden om te beoordelen of particuliere scholen aangemerkt kunnen worden als een school in de zin van de Leerplichtwet. Problemen kunnen ontstaan als het (onderwijskundig) advies ter zake van de inspectie negatief is. Zo heeft de inspectie op verzoek van de gemeente Apeldoorn een advies uitgebracht over een particuliere basisschool in die gemeente. De inspectie vond na drie bezoeken aan de betreffende school dat er geen sprake was van onderwijs dat in voldoende mate overeenkomt met het bekostigde onderwijs. Dit advies handhaafde de inspectie na de school op verzoek van de gemeente nogmaals te hebben bezocht. De gemeente is op basis van dit advies een strafzaak tegen de ouders begonnen, wegens absoluut schoolverzuim. De kantonrechter kwam in deze zaak tot vrijspraak van de ouders wegens gebrek aan bewijs. In paragraaf 3 worden voorstellen gedaan om aan deze onduidelijke situatie een einde te maken.

Het toezicht op de scholen voor particulier onderwijs is in de WOT geregeld. De inspectie heeft de taak ook deze instellingen op kwaliteit te beoordelen. Daarbij richt de inspectie zich zowel op de naleving van wettelijke voorschriften als op andere aspecten van kwaliteit.

Op dit moment zijn er 15 particuliere scholen voor primair en /of voortgezet onderwijs bekend, afgezien van de in paragraaf 2.1. en 2.2. genoemde scholen. Er is voor deze categorie scholen echter geen centrale registratie beschikbaar. Ook hierop wordt in paragraaf 3 teruggekomen.

Particulier onderwijs: een kleinschalig verschijnsel

Uit het voorafgaande wordt duidelijk dat particulier onderwijs in Nederland een beperkte omvang heeft. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de hoge kosten die hieraan verbonden zijn voor de ouders. Ook de fiscale wetgeving bevat geen stimulansen om kinderen naar een particuliere school te sturen. De bijdrage van ouders aan particuliere scholen is niet aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Ook leidt ze niet tot een extra uitkering in het kader van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).

3. Maatregelen

3.1 Aanmerking door minister van «andere particuliere dagscholen»

De huidige wet biedt geen duidelijke richtlijnen voor het aanmerken van een particulier initiatief als school in de zin van de Leerplichtwet 1969. Met als uitgangspunt dat de leerplichtambtenaar niet langer de verantwoorde-

lijkheid draagt voor het aanmerken van een particulier initiatief als school in de zin van de Leerplichtwet, is het daarom gewenst om de desbetreffende wetgeving op de volgende punten te wijzigen:

- Uitsluitend de minister wordt bevoegd een particulier initiatief aan te merken als school in de zin van de Leerplichtwet. Een particuliere school dient hiervoor een aanvraag in te dienen bij de minister. Aanmerking is een noodzakelijke voorwaarde om op een particuliere school de leerplicht te kunnen vervullen.
- De minister zal hiertoe de onderwijsinspectie 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. Met name de huidige voorwaarde dat een particulier initiatief wat betreft de inrichting van het onderwijs overeen moet komen met een uit de openbare kas bekostigde school, behoeft uit oogpunt van een herkenbare en consistente uitvoering van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid nadere uitwerking in wet- en regelgeving.
- Aanmerking kan de school worden ontnomen indien uit inspectietoezicht blijkt dat de school onvoldoende kwaliteit biedt.

Deze maatregelen vereisen in elk geval wijziging van de Leerplichtwet 1969 en van de Wet op het onderwijstoezicht.

3.2 Centrale registratie

In paragraaf 2 is geconstateerd dat er geen centrale registratie is van de niet door de minister aangewezen particuliere scholen. Zodra bij wet is geregeld dat uitsluitend de minister bevoegd is een school aan te merken als school in de zin van de Leerplichtwet, wordt voorzien in een landelijke registratie van het particulier onderwijs in Nederland. Deze registratie zal door het ministerie van OCenW worden bijgehouden.

4. Samenvatting

De positie van het particulier primair en voortgezet onderwijs is op dit moment niet naar tevredenheid geregeld in de wet- en regelgeving. Het gaat in hoofdzaak om de volgende twee knelpunten:

1. Er is geen goede regeling voor de aanmerking van een particuliere school als school in de zin van de Leerplichtwet 1969. Momenteel is het aan het oordeel van elke afzonderlijke leerplichtambtenaar of bezoek aan een particuliere school «erkend» wordt als invulling van de leerplicht. De Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren heeft aangegeven hier ongelukkig mee te zijn en het ziet als een oneigenlijk taak voor de leerplichtambtenaar. Zij zou graag zien dat de rijksoverheid de aanmerking voor haar rekening neemt.
2. Er is geen centrale registratie van niet-bekostigde scholen, waardoor geen goed zicht is op de omvang en ontwikkeling van deze sector.

Om deze knelpunten op te lossen, worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- Uitsluitend de minister van OCenW wordt bevoegd een particulier initiatief aan te merken als school in de zin van de Leerplichtwet 1969. Een particuliere school dient hiervoor een aanvraag in te dienen bij de minister. Aanmerking is een noodzakelijke voorwaarde voor leerlingen om op een particuliere school de leerplicht te kunnen vervullen.
- De minister zal ter uitvoering van deze bevoegdheid de onderwijsinspectie 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 inspectie-toezicht blijkt dat de school onvoldoende kwaliteit biedt.
- Er wordt voorzien in een centrale registratie van niet-bekostigde scholen.