

Vereniging voor Onderwijsrecht Werkgroep Leerplicht en Leerrecht

Onderwerp: respons in internetconsultatie op het voorstel tot de Wet Voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren

De Werkgroep Leerplicht en Leerrecht is een onderdeel van de Vereniging voor Onderwijsrecht VvO. Deze werkgroep bestaat sinds 2003 uit diverse praktijkbeoefenaren van het onderwijsrecht in Nederland.

Wij hebben dit conceptwetsvoorstel met interesse bestudeerd en willen u in respons hierop een aantal aspecten onder de aandacht brengen.

Het is er in dit voorstel om te doen het recht op onderwijs te verzekeren van jongeren die onder artikel 5 onder b Leerplichtwet 1969 zijn vrijgesteld van de plicht tot schoolinschrijving (en geregeld schoolbezoek).

Als werkgroep vinden wij het recht op bij elk kind passend onderwijs van elementair belang. Zo zeer zelfs, dat dit recht volgens ons in artikel 23 Grondwet dient te worden opgenomen, samen met de andere grondrechten die ons onderwijsstelsel hebben gevormd.

Wij zijn er dan ook sterk voorstander van om het recht op passend onderwijs van om welke reden dan ook niet-schoolgaande jongeren uitdrukkelijk te regelen.

In dit conceptwetsvoorstel wordt een poging daartoe gedaan. Maar hierin zou volgens onze werkgroep wel het een en ander dienen te worden aangepast. Wij noemen hieronder (niet uitputtend) een aantal aandachtspunten en refereren daarbij aan bestaande wetgeving en aan de grondrechten die naar onze mening door dit voorstel worden geraakt.

Deze aandachtspunten zijn de volgende:

Vrijstelling wegens richtingbezwaar en grondrechten	2
Artikel 23.2 Grondwet, de vrijheid van onderwijs	3
Expatgezinnen	6
Strijdigheid met de AVG	6
Wetstechnische tekortkoming.....	7
Aanbevelingen	8

Vrijstelling wegens richtingbezwaar en grondrechten

In dit voorstel laat de wetgever het criterium voor vrijstelling van inschrijfplicht wegens richtingbezwaren (artikel 5.b Lpw) in stand. Ouders die andersoortige bezwaren tegen schoolonderwijs uiten, blijven van deze regeling uitgesloten.

Ook artikel 8 lid 2 Lpw blijft in dit voorstel gehandhaafd. Die bepaling bestempelt beroepen op vrijstelling wegens richtingbezwaren als ongeldig, als de betrokken jongere gedurende het jaar voor dagtekening van de verklaring van richtingbezwaren aan een school geplaatst is geweest die een richting voert, waartegen de ouders, om tot vrijstelling te komen, bezwaren moeten uiten. Deze vrijstelling zou dus een strikte toegangsbeperking behouden.

Gerechtshoven en de Hoge Raad hebben de restrictieve werking van artikel 8 lid 2 Lpw in stand gelaten omdat deze bepaling is bedoeld als middel tot verzekering van het recht op onderwijs van jongeren die eerder op een school geplaatst zijn geweest.¹

Hetzelfde geldt voor artikel P12-1 EVRM, het verbod op het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op persoonlijke meningen (zoals over schoolonderwijs), geweten, godsdienst en levensovertuiging in de wetshandhaving.

Ook het criterium dat bezwaren tegen schoolonderwijs tegen de richting van dat onderwijs moeten zijn gericht, is sinds 1980 in een reeks uitspraken steeds scherper gesteld. Tot 2010 werd een beroep op artikel 5.b Lpw nog door de (hogere) strafrechter gehonoreerd als sprake was van strijdpunten tussen de in de schoolrichtingen vervatte levensovertuigingen en de eigen levensovertuiging van een gezin. Maar tegenwoordig vindt de Hoge Raad dat bezwaren slechts de richting van het onderwijs zouden kunnen betreffen als die levensbeschouwelijke strijdpunten betrekking hebben op onderwijs zoals een school dat zou kunnen geven.

De verantwoordelijkheid voor het toelichten van de richtingbezwaren wordt momenteel in de rechtspraak geheel bij de ouders gelegd. De presumptie van onschuld geldt voor hen niet. Zij worden veroordeeld voor (absoluut) schoolverzuim als hun uitleg niet voldoende specifiek is², hoewel artikel 8 lid 1 Lpw slechts de pro forma verklaring eist dat bedenkingen tegen de richting van het onderwijs van alle scholen op redelijke afstand, waarop hun kind geplaatst kan worden, 'bestaan'. De wetgever zag ten tijde van de aanvaarding van de Leerplichtwet 1969 immers bewust van een regeling tot beoordeling van richtingbezwaren door enige toezichthoudende instantie af.³

¹ Zie voor de toetsing van artikel 8.2 Lpw tegen artikelen 9 en P1-2 EVRM Hoge Raad d.d. 15-02-2011, zaaknummer 09/00648:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2011:BM6898>

En voor de toetsing tegen i.h.b. artikel 8 EVRM, waarin de HR zich hierover contrair aan de PG uitsprak d.d. 26-05-2015, zaaknummer 14/00768:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:PHR:2015:671>

² Hoge Raad, 30 juni 2020, zaaknummer 19/01833:

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2020:1157>

³ Handelingen Tweede Kamer 1967-68, boekstuknummer 9039-5 p. 14, bij artikel 8: "Onder „overwegend bezwaar tegen de richting van het onderwijs" moet worden verstaan een bezwaar dat zwaarder weegt dan het nadeel dat het kind in het geheel geen onderwijs krijgt. Dit is een zo persoonlijke zaak, dat een zuivere beoordeling door de een of andere instantie, naar de mening van de ondergetekende nauwelijks mogelijk is. Hij wijst erop, dat beoordeling van deze vrijstellingsgrond ook onder de huidige Leerplichtwet niet is toegestaan."

Als we uitgaan van de theoretische vooraanname dat ouders van vrijgestelde kinderen niet verplicht zijn hun recht op onderwijs te vervullen, is het voor te stellen dat de strafrechter zich restrictief opstelt, met name gezien de groei van het aantal vrijstellingen op artikel 5.b Lpw die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. (Deze groei kan ook een aanwijzing zijn van een demografische ontwikkeling naar meer levensbeschouwelijke diversiteit.)

Maar de verhouding tussen het recht op (passend) onderwijs en grondrechten als ouderlijk gezag, onderdeel van *family life*, *rule of law*, de presumpctie van onschuld en het zwijgrecht in het strafprocesrecht, en bescherming tegen discriminatie op geweten, godsdienst, opinie e.d., verandert fundamenteel, zodra het thuisonderwijs, dat in de dagelijkse praktijk onder artikel 5.b Lpw plaatsheeft, aan regels, einddoelen en medewerking aan toezicht wordt gebonden, zoals hier voorgesteld.

In dat geval verliezen de toegangsbeperking tot richtingbezwaren en geen voorafgaande schoolplaatsing hun grond van rechtvaardiging. Het recht op onderwijs van deze jongeren wordt in dit voorstel immers uitdrukkelijk beschermd.

Dat recht zou in dit stelsel voor elke jongere geborgd zijn. Of de schoolbezwaren van zijn ouders nu wel of niet de richting van het onderwijs betreffen en of hij nu wel of niet eertijds een school heeft bezocht, maakt voor diens recht op onderwijs geen verschil.

Wij hebben geen argumenten aangetroffen waaruit zou blijken dat de hierin geregelde bescherming van het recht op onderwijs onvoldoende zou zijn. Wel vragen wij ons af of dit voorstel geen ondoelmatig strenge eisen stelt. Wij denken hierbij aan de plicht tot toelating van de onderwijsinspecteur in de woning⁴, het verplicht 30 weken voor aanvang van de leerplicht indienen van een onderwijsplan bij de Inspectie, en de verplichte deelname aan een gesprek met de -- niet in onderwijs deskundige -- leerplichtambtenaar met medeneming van het betrokken kind. Men leze hiervoor de inbreng van de Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs en van Stichting Keurmerk Thuisonderwijs in deze consultatieronde.

Als dit voorstel in zijn geheel tot wet wordt verheven, dan vrezen wij dat deze regeling niet duurzaam zou zijn maar succesvol door belanghebbenden zal kunnen worden aangevochten omdat de beperkingen op de hierboven genoemde grondrechten die de al bestaande regeling voor vrijstelling wegens richtingbezwaren en dit voorstel gecombineerd opleggen, in een democratische samenleving niet noodzakelijk zijn voor de bescherming van het recht op onderwijs, of omdat zij daarmee niet proportioneel zijn.

Dit geldt in het bijzonder voor de toegangsrestricties. Deze zullen de vaak jaren durende juridisering die we nu zien, doen voortduren en zullen de kinderen van ouders wier beroep op vrijstelling door justitie wordt betwist, het hier geregelde recht op onderwijs al die tijd ontzeggen.

Artikel 23.2 Grondwet, de vrijheid van onderwijs

Artikel 23 lid 2 luidt: *"Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen."*

⁴ Naar onze werkgroep bekend, bestond het toezicht op het 'huisonderwijs' onder de Leerplichtwet 1901 praktisch gezien hieruit dat de leerling en zijn ouders op gezette tijden naar het kantoor van de Inspectie van het Onderwijs werd opgeroepen, zodat de inspecteur zich in een gesprek ervan kon overtuigen dat deze voldoende onderwijs kreeg.

De voorgestelde regeling van nadere voorwaarden voor vrijstelling wegens richtingbezwaren verplicht tot het geven van vervangend onderwijs (thuisonderwijs). Deze verplichting impliceert een erkenning van het bestaan van dit thuisonderwijs als onderwijs in de zin van dit artikellid.

Ook regelt dit wetsvoorstel het toezicht daarop, en dit leidt er eveneens toe dat thuisonderwijs weer, net als onder de Leerplichtwet 1901, bij wet als 'onderwijs' zal gelden in grondwettelijke zin, en dat de premisse van ontkenning van enig onderwijs die aan artikel 5.b i.s.m. 8 Lpw is verbonden, wordt beëindigd. Wij vinden dit een verheugende en noodzakelijke verandering.

Dat in de Leerplichtwet 1901 'huisonderwijs' was geregeld als een middel om aan de leerplicht te voldoen, en in dit voorstel een vrijstelling regelt om aan de Leerplichtwet te gehoorzamen, is voor onze werkgroep geen probleem. Ook inschrijving en bezoek aan een buitenlandse school is in artikel 5.c i.s.m. artikel 9 Lpw geregeld als een vrijstelling van de inschrijfplicht en vormt in praktische zin een vervulling van het recht op onderwijs.

Dus ook een vrijstelling van de schoolinschrijfplicht leidt tot onderwijs in de zin van de Grondwet. De vrijheid om dit te (gaan) geven dient een bij wet te regelen grondwettelijke bescherming te verkrijgen.

Zoals deze regeling nu is voorgesteld, voldoet deze niet aan de grondwettelijke vrijheid van het geven van onderwijs: dat onderwijs mag slechts vrij heten als ouders daarvoor kunnen kiezen en daarin niet door restricties worden belemmerd als het hebben (en kunnen toelichten) van richtingbezwaren en het gegeven dat hun (oudste) kind niet eerder een school heeft bezocht van een richting waar zij vervolgens bezwaar tegen moeten uiten. Deze restricties staan namelijk volledig los van de kwaliteit van het te geven thuisonderwijs en het toezicht daarop. Ook zeggen zij niets over de veiligheid van kinderen.

De tekst van artikel 23 lid 2 is in de Grondwet opgenomen in 1848, tegelijk met de afschaffing van de directe verantwoordelijkheid van het staatshoofd voor de uitvoerende macht. Dit artikellid maakte een einde aan het vergunningenstelsel voor de oprichting van scholen en andere instellingen die verder gingen dan onderwijs in de eigen familiekring.

De nu voorgestelde procedure komt in essentie neer op een dergelijk vergunningenstelsel en is daarom in strijd met de vrijheid van het geven van onderwijs.

Daarbij denken wij aan het criterium van richtingbezwaren en het verbod op voorafgaand schoolonderwijs, maar ook aan de in artikel 15f opgelegde verbod op vrijstelling voor jongeren die door de kinderrechter onder toezicht zijn gesteld, aan de verplichting tot een gesprek met de leerplichtambtenaar (met het kind erbij), de verplichting dat ouders het onderwijs zelf moeten geven en dat dit niet door anderen zou mogen worden verzorgd, en aan het opgeven van het grondwettelijke huisrecht doordat ouders worden verplicht een onderwijsinspecteur en een door hem willekeurig meegenomen derde toe te laten in de woning.

Dit voorstel wijkt in dit opzicht fundamenteel af van artikel 1a1 Lpw, dat de verhouding van (o.a. startende) b3-scholen met de leerplicht regelt, en dat de b3-scholen toelaat met hun onderwijstaak te starten en leerlingen in te schrijven, zolang de Inspectie het onderwijs nog niet heeft beoordeeld.

Wij brengen hierbij in herinnering dat de eerste versie van het wetsontwerp dat tot artikel 1a1 Lpw heeft geleid eveneens een procedure bevatte waarin b3-scholen in feite vooraf toestemming moesten verkrijgen om te starten, net zoals als de ouders in dit voorstel moeten doen.

Na een negatief advies over die eerst voorgestelde versie van artikel 1a1 Lpw van de Raad van State en een debat hierover in de Tweede Kamer paste de regering het voorstel op dit punt aan, waardoor het 'vergunning'-aspect uit dat voorstel verdween en niet in de uiteindelijke wetswijziging werd opgenomen.

Wij bevelen daarom aan dit voorstel op de punten van de verklaring van geen bezwaar van de Inspectie en de andere vooraf gestelde voorwaarden geheel te herzien, aan de hand de regeling die in artikel 1a1 Lpw voor startende b3-scholen uiteindelijk is ingesteld, namelijk om te regelen dat de ouders hun onderwijsplan binnen een redelijke termijn ter beschikking stellen aan de Inspectie.

Uiteraard dienen ouders wel hun woongemeente te melden dat hun kind vanaf een zekere datum thuisonderwijs ontvangt en dat zij dit onderwijs in hun onderwijsplan hebben vastgesteld.

Van geen van de in dit voorstel aangegeven voorwaarden kan worden gesteld dat deze noodzakelijk zijn in het belang van jongeren om het thuisonderwijs op voorhand onmogelijk te maken, voordat dat is aangevangen. De Inspectie kan immers als het thuisonderwijs gaande is onderzoeken of het onderwijs in dergelijke omstandigheden voldoet. Een inspecteur zal zo nodig met een thuis onderwezen kind kunnen praten, net zoals de inspecteur de bevoegdheid heeft om met een schoolleerling in rechtstreeks contact te treden als daar een gereede aanleiding voor is. Maar dat contact hoeft niet op voorhand verplicht in de woning van de jongere plaats te vinden.

Het is belangrijk te blijven beseffen dat de vrijheid van onderwijs als een grondrecht van afweer van staatsmacht is ingesteld om burgers de vrijheid te doen houden om geheel ander onderwijs te geven dan het schoolonderwijs dat door de overheid wordt betaald en daardoor een voorkeur van overheidszijde zal genieten. Dat 'staatsvrije' alternatief kan uit particulier en internationaal schoolonderwijs bestaan, zoals van de derde en vierde categorieën in artikel 1.b Lpw. Maar ook thuisonderwijs is een vorm van niet door het Rijk maar door ouders zelf bekostigd onderwijs. Het ligt dan ook voor de hand om, zoals de Onderwijsraad in 2012 al adviseerde, thuisonderwijs vrij te laten op een vergelijkbare voet als b3-scholen.

In dit voorstel zien wij echter dat thuisonderwijs minder vrijheid van inrichting toebedeeld krijgt dan b3-scholen. Zo biedt het voostel geen ruimte voor afstandsschoolonderwijs, terwijl dat toch een handzame oplossing zou bieden aan ouders die hun kinderen zelf niet voldoende vakkennis aan kunnen bieden. Zo dienen van kinderen van 6, 9 en 12 jaar oud toetsen voor taal en rekenen te worden afgenomen, terwijl b3-scholen die verplichting niet kennen en voor reguliere scholen alleen de eindtoets basisonderwijs verplicht is. Deze verplichtingen zijn zelfs strenger dan die aan het bekostigde schoolonderwijs worden opgelegd; dat is slechts verplicht leerlingen in groep 8 basisschool een eindtoets af te nemen.

Men kan zich afvragen of een dergelijke verplichting wel een goede invloed zou hebben op de kwaliteit van het thuisonderwijs. Op het schoolonderwijs lijkt deze ontwikkeling in de afgelopen 30 jaar geen netto positieve invloed te hebben gehad. De lees- en rekenvaardigheid onder schoolverlaters in Nederland is verminderd, afgaande op de uitkomsten van PISA-onderzoeken. Dat pleit er voor om juist het thuisonderwijs, dat relatief makkelijk in staat is tot aanpassing aan de individuele behoeften van jongeren, aanzienlijk meer vrijheid van inrichting te verlenen dan in dit voorstel gebeurt.

Daarbij komt dat toetsresultaten van individuele thuisonderwezen leerlingen niets zeggen over de kwaliteit van thuisonderwijs in algemeenheid en zelfs niet over de kwaliteit van het thuisonderwijs binnen individuele gezinnen. Kinderen verschillen daarvoor te veel van elkaar. Alleen de toetsresultaten van alle leerlingen in grotere rijksbekostigde scholen zeggen iets over de kwaliteit van het aldaar door directie en leerkrachten gegeven onderwijs, omdat verschillen tussen de individuele leerlingen in een grote groep min of meer worden uitgemiddeld. Maar bij de meeste b3-scholen is de leerlingenpopulatie daarvoor al te klein, en bij thuisonderwijs is het al helemaal niet mogelijk om aan de hand van toetsresultaten te kunnen concluderen of daarin een volledige ontplooiing van persoonlijkheid en talenten plaatsvindt, zoals artikel 29 IVRK als norm voor goed onderwijs stelt. Ook daarom is dit de kwaliteitsnorm die Stichting Keurmerk Thuisonderwijs, die op vrijwillige basis fungeert als keurmeester van thuisonderwijs, hanteert.⁵

Expatgezinnen

Dit voorstel stelt het Nederlands verplicht als primaire instructietaal in het thuisonderwijs. Voor gezinnen van buitenlandse kenniswerkers die geen langdurige band met ons land en onze taal opbouwen lijkt deze eis ons onredelijk en niet zinvol.

Het lijkt ons beter om ook in dit opzicht het thuisonderwijs te laten aansluiten bij de vrijheid die de internationale scholen in de vierde categorie onder artikel 1.b Lpw hebben om hun onderwijs in te richten. Daar hoort de verplichting bij om leerlingen met de Nederlandse nationaliteit of een hechte band met ons land te onderwijzen in het vak Nederlands.

Veel gezinnen van migrerende kenniswerkers gaven ook al thuisonderwijs in hun land van herkomst. Met name in alle Engelstalige landen is dat zonder meer toegestaan. Thuisonderwijs is voor hen een middel om zich ervan te verzekeren dat hun kinderen gedurende hun verblijf in ons land een doorgaande lijn van ontwikkeling door kunnen blijven maken, die zowel in hun land van herkomst (en in ons land) aansluit op vervolgonderwijs.

Daarbij komt dat thuisonderwijs, ook in de vorm van afstandsonderwijs aan een -- meestal geaccrediteerde -- school uit het land van herkomst, veel goedkoper is dan een internationale school binnen Nederland. Voor veel gezinnen zijn deze scholen onbetaalbaar, en zij geven bovendien les volgens methoden die soms niet goed aansluiten bij de leerstijl van kinderen.

Die doorgaande lijn van ontwikkeling zou worden onderbroken als thuisonderwijs hen, door Nederlands als instructietaal te verplichten, onmogelijk zou worden gemaakt, waardoor de kinderen ingeschreven zouden moeten worden aan een Nederlandssprekende bekostigde school. Dat is niet in het belang van zo'n jongere, want die houdt daarmee geen aansluiting op het hoger onderwijs in zijn land van herkomst.

Wij pleiten daarom voor flexibiliteit op het punt van de instructietaal, en de kwaliteitsbeoordeling hiervan over te laten aan de -- in thuisonderwijs goed ingevoerde -- Inspecteurs van het Onderwijs. Mede aan de hand van de Regeling Aanwijzing Internationale Scholen uit 2011 kan de Inspectie hiervoor een toezichtkader opstellen.

Strijdigheid met de AVG

Het is de afgelopen jaren gebruikelijk geworden dat ouders die zich beroepen op artikel 5.b Lpw de leerplichtambtenaar inzage geven in hun richtingbezwaren. Maar dit is niet bij wet geregeld: artikel 8.1 Lpw vereist slechts aangave van de verklaring dat er '*overwegende bedenkingen tegen de richting van het onderwijs (...) bestaan*'.

⁵ Zie <http://www.stichtingkeurmerkthuisonderwijs.nl>

Gezien de jurisprudentie van de Hoge Raad over het begrip 'richting' ontkomen ouders er daarbij niet aan hun eigen godsdienst of levensovertuiging mee te delen aan de leerplichtambtenaar. Alleen dan kunnen zij inzichtelijk maken dat hun bezwaren de richting van het omliggende schoolonderwijs betreffen.

De ouders doen dit niet vrijwillig, maar hopen daarmee aan het traject van strafrechtelijke vervolging wegens schoolverzuim te ontkomen, die hen anders ten deel zou vallen.

Kennelijk gaat dit voorstel er van uit dat ouders een reeds bij wet vastgelegde verplichting hebben om een en ander met de leerplichtambtenaar te delen, vandaar dat in dit voorstel de verplichting omvat om voor aanvang van de leerplicht bij de leerplichtambtenaar op gesprek te verschijnen. Dit alles berust echter niet op een reeds bestaande wettelijke verplichting, maar betreft een reactie op dreiging met strafrechtelijke vervolging.

Iemands godsdienst of levensbeschouwing is echter een bijzonder persoonsgegeven in de zin van de AVG, en gemeenten zijn niet bevoegd om zulke gegevens vast te leggen, behoudens de uitdrukkelijke en vrijwillig gegeven toestemming van betrokkene. Van die uitdrukkelijke vrijwilligheid kan onder dreiging met strafrechtelijke vervolging natuurlijk geen sprake zijn.

Het gebruik van het onder dreiging van een proces-verbaal meewerken aan inhoudelijke beoordeling van richtingbezwaren door de leerplichtambtenaar is daarmee al in strijd met de AVG. Dat probleem blijft evenzeer bestaan als dit gebruik -- ook zonder dit met zoveel woorden te noemen -- in dit conceptwetsvoorstel verder wordt vastgelegd.

Een voorstel om de AVG te doen wijzigen of om gemeenten bevoegd te maken om zulke persoonsgegevens te verwerken maakt geen deel uit van dit conceptwetsvoorstel. Zo'n bevoegdheid lijkt ons ongewenst, want informatie over iemands levensbeschouwing of godsdienst zegt niets over de kwaliteit van iemands thuisonderwijs, en alleen daarom zou het in dit voorstel te doen moeten zijn.

Dit probleem kan worden opgelost als de toegangsvoorwaarde van bezwaren tegen de richting van scholen uit artikelen 5.b en 8 Leerplichtwet verdwijnt. Dan komt het gebruik van beoordeling van deze bezwaren te vervallen.

Wetstechnische tekortkoming

Zoals wij hierboven al aangaven is de kennelijke premisse bij dit conceptwetsontwerp dat slechts jongeren die nog niet de leerplichtige leeftijd van 5 jaar hebben bereikt en nooit een school hebben bezocht, de instroom vormen voor de vrijstelling gegeven door artikel 5.b Lpw. Dat is al snel de oppervlakkige eerste indruk die het stelsel van artikelen 6.2 en 8.2 Lpw maakt.

Maar dat is niet hoe artikel 8.2 Lpw echt werkt: dit bestempelt alleen beroepen op artikel 5.b Lpw als ongeldig als het bestand van scholen waarop hun kind kan worden geplaatst niet is veranderd en ouders dus bezwaar moeten uiten tegen de richting van een school waarop het kind in het jaar voorafgaand aan het vrijstellingsberoep geplaatst is geweest.

Er zijn een aantal veranderingen in het bestand van geschikte scholen denkbaar. De wetgever dacht daarbij in 1967-68 zelf al aan een verhuizing naar een regio met een ander scholenbestand en aan de overstap van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. In de jurisprudentie is daarbij gekomen de beperking van de scholen die bereid zijn tot plaatsing tot scholen voor Speciaal (Basis-)Onderwijs omdat de oude school handelingsverlegen werd⁶, en beroepen op vrijstelling na inschrijving aan een school van een weinig voorkomende richting op een naderhand onredelijk gebleken reisafstand. Ook in zulke gevallen hoeven ouders niet van opvatting te veranderen over de richting van de eertijds verkozen school. Het conceptwetsvoorstel houdt geen rekening met deze mogelijkheden.

Aanbevelingen

Onze aanbevelingen komen deels overeen met het advies dat onze werkgroep Leerplicht en Leerrecht samen met de vereniging van leerplichtambtenaren LVLA (tegenwoordig Ingrado) al in 2006 gaf aan minister van OCW Maria van der Hoeven:

1. De woorden 'de richting van' worden uit artikelen 5.b en 8.1 Lpw verwijderd. De vrijstelling ontstaat per schooljaar van rechtswege als ouders aangeven overwegende bedenkingen te hebben tegen het onderwijs van alle passende scholen op redelijke afstand. De aard van de bedenkingen maakt hierbij geen verschil en hoeft niet door de leerplichtambtenaar (of de strafrechter) te worden onderzocht. Wel vindt een zelfselectie plaats van ouders met zulke bedenkingen, die zwaar genoeg wegen om het onderwijs aan hun kind zelf te verzorgen. Deze zelfselectie in de wet kan de kwaliteit van het thuisonderwijs ten goede komen.
2. Artikel 8.2 Lpw wordt verwijderd. Ook ouders met richtingbezwaren moeten als zij dat in zijn belang achten hun kind tijdelijk naar een school kunnen sturen zonder naderhand hun keuzerecht daarbij op te hoeven geven. Dat beëindigt juridische dilemma's bij deze vrijstellingsgrond, zoals bij een alleenstaande moeder met richtingbezwaren die een tijd lang ernstig ziek was en daardoor het onderwijs aan een school moest delegeren. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden sprak bij die gelegenheid een schuldig zonder straf uit, nadat zij was genezen en zich opnieuw op artikel 5.b Lpw beriep.⁷ Openstelling van deze mogelijkheid kan het onderwijs van kinderen als geheel ten goede komen, met name van een aantal kinderen wier schoolonderwijs te wensen overlaat, waarvan de ouders tijdens de lockdown in het voorjaar van 2020 ervoeren dat hun kind thuis beter leerde dan daarvoor op school.

⁶ Vrijspraak door de rechtbank Assen, kantonrechter, 13-8-2014, parketnummer 18-062681-14.

⁷ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden d.d. 16-3-2018, parketnummer 21-002888-17. Bij de strafmaat overwoog het hof: "Verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan overtreding van artikel 2 van de Leerplichtwet 1969. Gelet op de levensbedreigende situatie waarin verdachte als gevolg van haar ziekte verkeerde acht het hof het begrijpelijk en ook met het oog op de belangen van de kinderen juist dat verdachte de kinderen naar school heeft laten gaan toen zij vanwege de noodzakelijke medische behandeling niet langer in staat was om hun thuisonderwijs te geven. Dat verdachte hun vervolgens weer thuisonderwijs is gaan geven op het moment dat zij hiertoe weer in staat was, ondanks dat zij wist dat van een vrijstelling geen sprake was en beide kinderen nog op de school stonden ingeschreven, is onder het stelsel van de Leerplichtwet 1969 strafbaar. Maar gelet op alle omstandigheden van het geval acht het hof het in beide gevallen raadzaam te bepalen dat geen straf of maatregel aan verdachte zal worden opgelegd."

3. Alle jongeren hebben recht op onderwijs. Niet alleen de plm. 1100 jongeren die vrijgesteld zijn wegens richtingbezwaren, maar ook de meer dan 6000 jongeren die onder artikel 5.a Lpw zijn vrijgesteld wegens schoolongeschiktheid, vaak na voorafgaande schoolgang. Ook voor hen is dit recht niet geregeld, terwijl de meesten van hen toch tot leren in staat zijn met een individueel aangepaste aanpak. Ons advies is deze categorie in de voorgestelde regeling mee te nemen en deze zodanig aan te passen dat deze rekening houdt met de flexibele aanpak die deze jongeren nodig hebben. Onderwerping van jongeren aan standaardtoetsen hoort daar bijvoorbeeld niet bij, verantwoording afleggen aan de Inspectie van het Onderwijs aan de hand van een onderwijsplan en een portfolio van leerresultaten is dan wel denkbaar.
Dan kunnen artikel 5.a en 7 Lpw zodanig worden veranderd dat alleen jongeren die überhaupt niet tot het volgen van enig onderwijs in staat zouden zijn voor deze vrijstelling in aanmerking komen. Pas dan zal deze vrijstelling veel minder vaak hoeven te worden toegepast dan nu.
4. De afgelopen periode van lockdown is voor schoolleerlingen verschillend verlopen. Veel leerlingen keerden graag terug naar school, en een aantal anderen bleek in de thuissituatie beter tot leren te komen dan daarvoor in de klas. De wetgeving dient zodanig te worden verruimd dat scholen en ouders samen een bij individuele kinderen passende balans tussen thuis en school kunnen bepalen. In overleg moeten zij daarom tot een vrije keuze kunnen komen voor afstandsschoolonderwijs en schoolonderwijs in deeltijd.

Tot zover onze respons in deze internetconsultatie.

Werkgroep Leerplicht en Leerrecht
Vereniging voor Onderwijsrecht