



Gemoedsbezwaren

Geen passende school

*Beschouwing en bestuurlijke toepassing
artikel 5, onder b, Leerplichtwet 1969*

Inhoudsopgave

Inleiding	3
<i>Voorwoord</i>	3
<i>Begrippenlijst</i>	4
Relevante wetsartikelen	4
<i>Artikel 2 Verantwoordelijke personen</i>	4
<i>Artikel 5, onder b Gronden voor vrijstelling</i>	4
<i>Artikel 6 Kennisgeving vrijstelling leerplicht</i>	5
<i>Artikel 8 Bedenkingen tegen richting van school</i>	6
<i>Onderzoek en grondslag</i>	7
<i>Verwarring</i>	7
<i>Strafrechtelijke vervolging</i>	8
<i>Vaste jurisprudentie Raad van State</i>	8
<i>Paragraaf 4 Toezicht op naleving van de wet</i>	9
<i>Praktijkvoorbeeld</i>	11
<i>Rechtspositie ten aanzien van een leerling</i>	11
<i>Vrijgestelde leerplichtige, vanwege geen passende schoolinstelling</i> <i>de situatie zoals beschreven in artikel 5, onder b, Leerplichtwet</i>	12
<i>Artikel 17 Gemeenschappelijke regeling betreffende toezicht</i>	13
Geen recht	16
Verkeerde interpretatie ECLI:NL:RVS:2009:BH6321	18
<i>Parkeerwachter-metafoor</i>	19
<i>Praktijkvoorbeeld</i>	19
Bestuurlijke uitwerking en samenspel	21
Ingrado	21
Verschillende Signalen	22
Methodische Aanpak Schoolverzuim	22
Scheiding der machten	23
Bestuurlijke oplossing	24
<i>Beslissing in aankomend besluit</i>	25
<i>Bestuurlijk rechtsoordeel</i>	25
<i>Burgemeester en wethouder</i>	27
Conclusie	28

Inleiding

Voorwoord

De Leerplichtwet is voor meesten in de bestuurlijke domeinen een wat vreemde eend in de bijt. Met de instelling van de Leerplichtwet 1969 heeft de wetgever willen zorgen voor een sterke basis voor de ontwikkeling van alle kinderen die in Nederland wonen en verblijven.

In dit document bespreken wij de meest essentiële stappen die ouders zetten om hun kind in te schrijven aan een schoolinstelling; maar ook wat er gebeurt als de ouders erachter komen dat zij dit niet kunnen. Waarbij wij specifiek de situatie bespreken als ouders erachter gekomen zijn dat zij geen passende school hebben gevonden die overeenkomst met de wijze waarop zij leven en een geloof willen meegeven aan hun kind.

In de Leerplichtwet 1969, vinden wij deze situatie specifiek terug bij *artikel 5, onder b*, waar staat dat ouders vrijgesteld zijn als ze merken dat zij in deze situatie verkeren. Zij moeten dit alleen wel even laten weten.

Het document biedt een gedegen analyse van de huidige situatie en bevat een reeks aanbevelingen die gericht zijn op het bevorderen van de effectiviteit, bereikbaarheid en uitvoerbaarheid van deze wet.

De toepassing van de Leerplichtwet heeft een direct en belangrijk effect op het welzijn en leven van onze burgers, met name op de ontwikkeling van kinderen. Het doel van dit document is dan ook om te zorgen voor een helder beleid, dat zowel de wettelijke verplichtingen als de belangen binnen de samenleving waarborgt.

Met dit voorwoord danken wij u voor uw aandacht. Wij hopen dat dit document niet alleen inzicht biedt in de juridische en bestuurlijke aspecten van de Leerplichtwet, maar ook als basis dient voor een constructieve dialoog over hoe wij gezamenlijk kunnen bijdragen aan een duurzame en toekomstbestendige uitvoering van deze wet.

©2025

Werkgroep Vrijstelling 5b

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Verdere gegevens uit deze uitgave mogen worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijk toestemming van de Werkgroep Vrijstelling 5b. De Werkgroep vrijstelling 5b aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Begrippenlijst

Leerplichtwet 1969	Leerplichtwet/ Lpw
Algemene Wet Bestuursrecht	Awb
College van burgemeester en wethouders	het college
Register Onderwijsdeelnemers	ROD
Algemene maatregel van Bestuur	AMvB
Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State	ABRvS

Relevante wetsartikelen

Artikel 2 | Verantwoordelijke personen

“Degene die het gezag over een jongere uitoefent ... zijn verplicht overeenkomstig de bepalingen van deze wet te zorgen, dat de jongere als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving geregeld bezoekt. ...”



Het gezag waar in dit artikel over gesproken wordt is het ouderlijk gezag. Dit door ouders gedragen gezag is ook bepaald bij *artikel 247 Burgerlijk wetboek Boek 1*, wat tevens stelt dat dit komt met bepaalde plichten, zoals de plicht te zorgen voor de ontwikkeling en de veiligheid van het kind over wie het gezag wordt uitgeoefend.

In het verder bespreken van de plichten en rechten die beschreven staan in de Leerplichtwet 1969 zullen wij zien dat de ouders hier gezag dragen over hun kind, naast het schoolhoofd bij inschrijving bij een school; en verder tegenover het openbaar gezag, in de vorm van het college.

Artikel 5, onder b | Gronden voor vrijstelling

*“De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen zijn vrijgesteld van de verplichting om te zorgen, dat een jongere als leerling van een school onderscheidenlijk als vavo-student of mbo-student van een instelling staat ingeschreven, zolang:
zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning - of, indien zij geen vaste verblijfplaats hebben, op alle binnen Nederland - gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben.”*

De ouders lezen hier de plicht om te moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden die gesteld zijn in de *Leerplichtwet*. Als ouders tot de conclusie van hun onderzoek zijn gekomen dat zij geen passende school kunnen vinden – vanwege het hebben van ernstige gemoedsbezwaren tegen de richting van scholen in de nabije omgeving van het woonadres – moeten zij dit melden (en dus kennisgeven) aan het openbaar gezag, te weten het college, van de gemeente waar zij wonen.

Doen zij dit niet, dan zijn zij in overtreding vanwege het niet (kunnen) inschrijven van hun kind. Artikel 5, onder b, is dus een algemeen verbindend voorschrift gericht aan ouders; en dit artikel kan, zoals in sommige gemeenten dus onterecht wordt aangenomen, niet worden (onder)gemandateerd.



Het is een plicht om uw kind in te schrijven bij een school(instelling). Ouders onderzoeken of zij, in de nabije omgeving van hun woonadres, een passende school kunnen vinden.

Ouders vinden echter geen passende school en gaan op zoek naar de oplossing binnen de situatie die voor hen is ontstaan.

Artikel 6 | Kennisgeving vrijstelling leerplicht

“De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen kunnen zich slechts beroepen op vrijstelling, indien zij aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere als ingezetene met een adres in de basisregistratie personen is ingeschreven, hebben kennis gegeven van: ...”

Dit artikel brengt een opsomming van de benodigde voorwaarden in vormvoorschrift die worden gesteld aan het kunnen beroepen op vrijstelling van de inschrijving bij een schoolinstelling; via een kennisgeving aan de gemeente, en dus het openbaar gezag.

Deze voorschriften zijn toegeschreven aan de gezaghebbende ouder(s). Tenslotte zijn het alleen zij die een beroep op deze vrijstellingsmogelijkheid kunnen doen voor hun kind. Als aan de in dit artikel genoemde voorwaarden, die als algemeen verbindend voorschrift dus gelden aan ouders, is voldaan; dan ontstaat het beroep op vrijstelling van rechtswege. Het proces dat hierna in werking zal moeten worden gezet, is dat het college hierna het vrijstellingsberoep verwerkt in het daarvoor benoemde vrijstellingenregister in het Register Onderwijsdeelnemers¹.



Natuurlijk zal voor een registratie in het ROD de gegevens van het kind dat vrijgesteld is bekend moeten zijn. Het is daarom dat de minister de ouders aangeeft dat zij alleen vrijstelling kunnen beroepen als zij de gegevens van hun kind opgeven voor verwerking. Dit ook om de mogelijke foutmeldingen* (het ‘signaal’) te kunnen ontvangen.

¹ Instructie VLPW, versie 7.2 | 10-07-‘24 – Rijksoverheid | Handreiking Vrijstellingen

Artikel 8 | Bedenkingen tegen richting van school

*“Een beroep op vrijstelling op grond van artikel 5 onder b kan slechts worden gedaan, indien de kennisgeving **de** verklaring bevat, dat tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning ... gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen bestaan.*

2. Deze verklaring is niet geldig, indien de jongere in het jaar, voorafgaande aan de dagtekening van de kennisgeving, geplaatst is geweest op een school onderscheidenlijk een instelling van de richting waartegen bedenkingen worden geuit.”

Dit artikel is een aanvulling op *artikel 6* van de *Leerplichtwet*, waar de ouders dus aan dienen te voldoen, wanneer zij zich moeten beroepen op een vrijstelling van de inschrijving, vanwege het niet vinden van een geschikte schoolinstelling waar inschrijving plaats zou kunnen vinden. Dit omdat de ouders ernstige gemoedsbezwaren ervaren tegen de richting van deze scholen in de omgeving.

Zij verklaren dit dan ook en **de** verklaring kan worden gezien als een verklaring die is gegeven vanuit en met het ouderlijkgezag.



Deze verklaring kan niet worden getoetst aan enige autoriteit, aangezien de hoogste autoriteit met betrekking tot de opvoeding en ontwikkeling van het kind (waar het hier over gaat) aan de ouders toebehoort. Er is immers geen ander gezag aan te wijzen dat zou kunnen bepalen of er aan de geloofs- of levensstandaard van de ouders is voldaan.

Dat deze geloofs- en levensstandaard zijn oorsprong kan vinden binnen een gemeenschap, maakt het nog niet mogelijk de aangewezen instituties te bevragen over de ouder: deze dragen immers geen gezag over het kind noch gezag over de ouder.

Onderzoek en grondslag

Onderzoek

Bevragen en toetsen (marginaal, noch “vol”) van bedenkingen is dan ook niet het doel geweest, zo stelt ook de minister bij de instelling van de wet in de besproken *Memorie van Toelichting ‘Handelingen II ‘9039, en Memorie van Antwoord ‘67-’68’*. Dat deze bevraging dus ook niet kan plaatsvinden door een leerplichtambtenaar zal in *artikel 16 Lpw* nog eens nader worden uitgelegd, vanuit de bestuursrechtelijke visie en aanpak.



Dat ook een rechter dit oordeel niet kan vellen over het ouderlijkgezag, is sterk te onderbouwen. Voornamelijk omdat het hier gaat om het ouderlijkgezag, is het vreemd een ouder enige verdere rechtsvervolgning te geven binnen het strafrecht – nu is gebleken dat de tot nu toe beschreven handelingen in de *Leerplichtwet* een bestuurlijke oorsprong kent en een uitgemeten bestuursproces volgt.

Dit nog los van de taak van de wet, als het zijn vanuit een ‘maatschappelijke zorg’ in plaats van instelling van een rechtsgevolg als primair doel – zoals nu vaak toch zo wordt ingesteld door gemeenten, specifiek door leerplichtambtenaren.

Het aanwenden van middelen in de vorm van proces-verbaal vanwege ‘*absoluut verzuim*’ is een gevolg van een keuze tot het niet aannemen van de kennisgeving met verklaring van ouders. Hiermee wordt dus feitelijk een strafbaarheid gecreëerd door de leerplichtambtenaar, zonder dat daar enige daadwerkelijke stevige en wettelijke grondslag voor bestaat.

Verwarring

Men dient te begrijpen dat de situatie wellicht anders lijkt dan wat geadviseerd² wordt om te doen op dit huidige moment en via de huidige werkprocessen. Er bestaan verschillende standpunten binnen het werkveld over dit politiek beladen onderwerp, maar het is belangrijk te realiseren dat de wet op dit moment ongewijzigd is. Het is niet mogelijk voor een strafrechter om extra voorwaarden te verbinden aan een vrijstelling die voortvloeit uit de wet.

De wet dient onverkort te worden toegepast, waarbij de uitspraken van de heer mr. Grosheide, destijds staatssecretaris, alsook mede de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij monde van deze zelfde de heer Grosheide, gevolgd dienen te worden.³ Het toepassen van strafrechtelijke uitspraken, zoals die van de Hoge Raad, is binnen beleid is niet mogelijk.



² Resultaten enquête vrijstellingen 5 onder b leerplicht – April 2023

³ Zitting 1967-1968 – 9039 / Memorie van Antwoord, pag. 14, 15

en uitspraak ECLI:NL:RVS:2000:AA4634 - Raad van State, d.d. 04-01-2000 / ref. H01.99.0365

Strafrechtelijke vervolging



De enige (strafrechtelijke) vervolging die zou kunnen plaatsvinden is dat er kan worden gesteld dat er vermoeden bestaat dat **de** verklaring die ouders hebben afgegeven, een valse verklaring zou zijn.

Feitelijk worden ouders in de huidige methode van aanpak met deze beschuldiging naar het ouderlijk gezag geconfronteerd; maar zonder enige vorm van bewijsvoering dat de verklaring, als die is afgegeven, inderdaad een valse verklaring zou betreffen.

Vaste jurisprudentie Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Memorie van Toelichting

Artikel 8. eerste lid

“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.”

De heer Grosheide heeft een bijzondere positie gekend in de historische geschiedenis van de Leerplichtwet 1969. Hij is niet alleen als staatssecretaris verantwoordelijk geweest voor de beantwoording van de Memorie van Toelichting en Memorie van Antwoord; ruim 30 jaar later is hij in de mogelijkheid om de (door hem ingestelde) Leerplichtwet 1969 als lid van de Raad van State ter beoordeling te mogen nemen.

Het is dat moment geweest dat hij de uitwerking van deze wet nauwgezet heeft kunnen volgen en tot de bevestiging van het door zijn kabinet bedoelde bestuur instelling te komen. Die vaste jurisprudentie vinden wij nog steeds terug bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Paragraaf 4 | Toezicht op naleving van de wet

Artikel 16 | Leerplichtambtenaren

1. *Het toezicht op de naleving van deze wet anders dan door de hoofden is opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders wijst daartoe een of meer ambtenaren aan.*
2. *Alvorens hun ambt te aanvaarden, leggen deze ambtenaren in handen van de burgemeester de eed of de belofte af, waarvan het formulier bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.*
3. *Deze ambtenaren zijn bevoegd hun taak uit te oefenen ten aanzien van leerlingen, vavo-studenten of mbo-studenten die in Nederland woon- of verblijfplaats hebben ...*

Dit artikel bespreekt de positie vanuit de wet met betrekking tot de leerplichtambtenaren, als ook de bevoegdheden van deze leerplichtambtenaren.

Als eerste lezen wij dat, met betrekking tot de taken die normaliter behoren tot de gezagsdragende functie van het openbaar gezag, te weten het college; deze kan besluiten tot het mandateren van de bevoegdheden.

De wet voorziet hier dus in de mogelijkheid om leerplichtambtenaren aan te stellen, deze een eed af te laten leggen en dus de taken zoals verder omschreven in bijvoorbeeld *artikel 22 Lpw* uit te voeren.

Voor deze ambtenaren dient ook een ambtsinstructie te worden geschreven. In die ambtsinstructie staat dan hoe de ambtenaar zijn taken moet uitvoeren en dit is geregeld bij de wet met *artikel 16.4 Lpw*.

In merendeel van de gevallen is de instructie niet op orde, even als het mandaatbesluit dat de verdere taken die nu worden uitgevoerd door de leerplichtambtenaar zouden moeten borgen.



Deze taken van de leerplichtambtenaar hebben echter een duidelijke bevoegdheid meegekregen vanuit de wet, en dit is de bevoegdheid van een leerplichtambtenaar te handelen ten aanzien van leerlingen in *artikel 16.3 Lpw*.

Een leerling is een leerplichtige jongere die staat ingeschreven op een schoolinstelling. Kinderen voor welke door de gezagsdragende ouder geen inschrijving kunnen worden gedaan vanwege richtingsbezwaren / richtingsbedenkingen, worden dus geen leerling.



De ouders behouden de verantwoordelijkheid en daarmee de verplichting tot ontwikkeling (en daarmee dus invulling van en tot onderwijs) voor een kind bij zichzelf. Zij schrijven dit gezag dus niet over aan een schoolhoofd / schoolinstelling en komen hierdoor niet in contact te staan met de bevoegdheden zoals een leerplichtambtenaar die zal kunnen uitoefenen bij de bevoegdheidskaders van de *Leerplichtwet*.

Volgorde

De volgorde van de betekenis van dit artikel moet hier duidelijk worden gelezen:



1. Allereerst staat er namelijk dat; naast de verantwoordelijkheid van het schoolhoofd om toezicht te houden op naleving van de wet, deze verantwoordelijkheid ook is opgedragen aan de burgemeester en wethouders.



2. a) Daarnaast dat zij hiertoe ambtenaren kunnen aanstellen en een eed dienen af te leggen, dit als formaliteit om te komen tot het ambt. De bevoegdheid wordt pas besproken in het derde lid, waarbij we het bevoegdheidskader lezen: 'leerlingen' en '(mbo-/vavo-)studenten'.



2. b) Daarnaast lezen we het (bestuurlijke) bewegingskader: 'in Nederland wonen of verblijven'.

Deze twee zijn niet een geval van keuze van toepassing, maar van toevoeging op elkaar. Het moet dus wel degelijk worden gelezen als een volledig uitsluitingskader, ten behoeve van de (bestuurlijke) uitvoeringsmogelijkheden.

De toevoeging daarop dat de controle op absoluut verzuim zal worden opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders, moet in volgorde en samenhang worden gelezen. Namelijk dat: voor die groep die buiten het opsommende kader van 'leerlingen', 'studenten' en 'vrijgestelden leerplichtigen' valt, daarmee dus moet worden gecontroleerd door het college.



Absoluut verzuim is namelijk alleen die groep, die niet eerder bekeken is door het college; in het kader van een inschrijving of beroep op vrijstelling.

Deze opsomming valt ook uit te leggen in een praktijkvoorbeeld:

Aangezien meeste leerplichtige jongeren zullen worden ingeschreven en geplaatst op een schoolinstelling, zullen deze vallen onder de verantwoordelijkheid van het schoolhoofd. Als deze opmerkt dat er geen naleving is van de wet kan deze om bestuurlijke interventie vragen, ten aanzien van zijn leerlingen, bij het college van burgemeester en wethouders.

Voor deze taak van interventie stelt het college één of meerdere ambtenaren aan. Deze ambtenaren zijn bevoegd om te handelen ten aanzien van deze leerlingen / studenten, als zij in Nederland een woon of verblijfplaats hebben. In het uitzonderlijke geval van een Vlaamse leerling van een Regionaal Opleidingscentrum in Nederland die de wet overtreedt, zal een leerplichtambtenaar dus niet kunnen handelen.

Het schoolhoofd zal deze leerling dan zelf moeten wijzen op het contract dat zij hebben gesloten met betrekking tot het volgen van onderwijs aan die instelling. Ten aanzien van vrijgestelde jongeren, die dus al door het college aan bod zijn gekomen in het kader van een beroep op vrijstelling, met de daar bijbehorende voorwaarden, hoeft een leerplichtambtenaar dus niet te handelen. Zij zijn immers vrijgesteld van het volgen van onderwijs aan een schoolinstelling, voor in ieder geval de periode die dan zal worden vastgelegd tijdens registratie van het beroep op vrijstelling, in het daarvoor bestemde Register Onderwijsdeelnemers.

Rechtspositie ten aanzien van een leerling

Enige vorm van invulling van onderwijs voor leerlingen die zijn vrijgesteld vanwege de fysieke- of mentale onmogelijkheid tot het volgen van onderwijs, kan in samenspraak met het schoolhoofd en ouders (dan wel nog voorzien van behandelaar) een passende vorm worden geboden naar vermogen van het kind.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college, ten aanzien van een beroep op vrijstelling, is dan al geweest: namelijk tijdens het bespreken van het beroep op vrijstelling naar de voorwaarden van de wet. In dit geval zal dat zijn met inachtneming van een arts-deskundige die is aangewezen door het college. Na de afgesproken periode van vrijstelling zal er evaluatie plaatsvinden en opnieuw worden beoordeeld door de arts-deskundige of dat onderwijs kan worden aangeboden voor deze leerling.



Vrijgestelde leerplichtige, vanwege geen passende schoolinstelling *de situatie zoals beschreven in artikel 5, onder b, Leerplichtwet*

De verantwoordelijkheid met betrekking tot de zorg voor het kind voor voldoende onderwijs en ontwikkelingsmogelijkheden ligt primair bij de ouders. Ouders hebben dan ook geen inschrijving of plaatsing van hun kind op een schoolinstelling kunnen bewerkstelligen en daarmee is het kind geen leerling geworden van- en aan een schoolinstelling. Er is dan ook geen taak ten aanzien van toezicht op naleving van de wet, verder dan het beroep op vrijstelling dat in dit kader is gedaan door ouders.



Het college heeft dan ook dit beroep op vrijstelling ontvangen en zal alleen bij een eventueel signaal van ontoereikend beroep dit kunnen doorgeven aan een leerplichtambtenaar. Het signaal is dus een van de meldingen in ROD, van een mogelijke 'dubbele registratie'.

Echter, deze twee procedures zullen niet moeten worden verward als zijnde één procedure: anders zal dit betekenen dat ouders uitgebreid worden ondervraagd naar hun geloofsovertuiging en beweegredenen, anders dan de wettelijke vereisten.

Daarmee wordt het een strafrechtelijk verhoor; want bij het niet voldoen aan de wettelijke vereisten is men strafbaar. Bij een strafrechtelijk verhoor hoort cautie en beginvoorwaarden om burgers in de gelegenheid te stellen zich te vergewissen en bij te stellen van een overtredding.

Het is natuurlijk bijzonder om te moeten constateren dat tijdens een (strafrechtelijk) verhoor de ouder ondervraagd zal worden over de geloofsovertuiging of de wijze van leven. Geen van deze ondervragingen zijn objectief meetbaar en alle vragen die worden gesteld zullen dan leiden tot mogelijk een situatie die ontheiliging van het geloof inhoudt voor de ouder. Immers kan een instantie of persoon nooit de zelfde waardebepaling hechten aan het geloof als de ouder en daarmee dus niet bepalen voor de ouder of het wel of niet zwaarwegend genoeg zou zijn. Het is daarmee een glijdende schaal, die zorgt voor onzekerheid en een problematische machtsverhouding tegenover de burger.

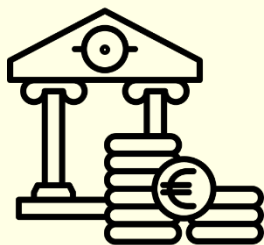


Artikel 17 | Gemeenschappelijke regeling betreffende toezicht

“Gemeenschappelijke regelingen betreffende het toezicht op de naleving van deze wet, alsmede wijziging of intrekking daarvan, worden mede ter kennis gebracht van Onze Minister en van de hoofden in de gemeenten die bij de regeling zijn aangesloten.”

Dit artikel omschrijft de mogelijkheid voor een gemeente om, ten aanzien van het toezicht op naleving van de wet (dus de onder ‘paragraaf 4, Toezicht op naleving van de wet’ genoemde artikelen) onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling. Het is dan wel de bedoeling dat de regels en regelingen voor het aanstellen van zo een mandatering, de gebruikelijke wetgeving hiervoor volgt. Een (bestuurs-/mandaat-)regeling kan dus niet ingaan tegen de wet(ten). In dit geval is dat bijvoorbeeld de *Algemene wet bestuursrecht* en de *Wet gemeenschappelijke regelingen*, *Gemeentewet*, *Bekendmakingswet* enzovoort.

Dit gaat dan in tegen de wet zoals die omschreven staat en de enige mogelijkheid die zou bestaan is dat het beroep daarom via een *intern besluit* zal moeten worden toegedaan aan een gemeentelijk college aangesloten bij een gemeenschappelijke regeling. Niets anders is mogelijk dan deze weg qua bevoegdheden.



De vraag rijst dan echter of deze handeling van doorsturen niet een uitermate tijdrovende kwestie met bijkomstige kosten met zich mee brengt – aangezien de controle of door een ouder een kennisgeving met verklaring is binnengekomen en of deze voldoen aan *artikel 6 en 8* van de *Leerplichtwet*: evenwel een handeling zijn die snelle verwerking kan genieten en waarbij verdere inbreuk op het private domein van een ouder - door de risico's die zich verbinden aan het doorsturen van persoonsgegevens, een al zeker niet een welkome bijkomstigheid - kan worden voorkomen.

Daarnaast komen ouders in de verdrukking, omdat zij de brieven zullen moeten blijven richten aan het college van de gemeente waar zij wonen. Voor die gezagsoverdracht naar een ander gemeentelijk college, zal dan een expliciete vermelding waardig zijn: ouders hebben namelijk het recht om actief geïnformeerd te worden over de rechtspositie waarin zij verkeren.



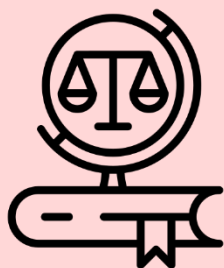
Artikel 19 | Controle absoluut verzuim door college van burgemeester en wethouders

“Het college van burgemeester en wethouders controleert, of de jongeren die als ingezetene in de basisregistratie personen zijn ingeschreven en nog leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn, overeenkomstig de bepalingen van deze wet als leerling, vavo-student of mbo-student staan ingeschreven.”

Dit artikel omschrijft wederom een te volgen bestuursproces en besluitvormingsprocedure bij het aannemen door de gemeente van een van rechtswege beroep op vrijstelling, dat ingediend is door ouders. Dit artikel legt uit dat de controle op jongeren in de gemeente (zijnde niet-leerlingen) toebehoort aan het ambt van het college en daarmee dus de bevoegdheid daarover berust bij het bestuursorgaan.

De keuze voor deze volgorde en plaatsing in de procesverwerking is natuurlijk niet bijzonder vreemd te noemen, aangezien het hier het *openbaar gezag* betreft, die de mogelijkheid heeft om in andere bestuurlijke zaken; een mogelijkheid tot publiekrechtelijk handelen, maar ook privaatrechtelijk handelen, tot uitoefening te brengen.

Dit betreffen discretionaire bevoegdheden die, vanwege de aard van de bevoegdheid, niet te mandateren vallen aan een leerplichtambtenaar of buitengewoon opsporingsambtenaar. De *Algemene wet bestuursrecht* geeft in *Paragraaf 10* duidelijk weer wanneer mandatering wel en niet mogelijk is en die wetgeving is op uitbesteden van de beslissingsbevoegdheid hier van belang.



Als het college zou besluiten om dit artikel te willen mandateren, dan komt een ouder – die zich wil houden aan de verplichting vermeld in *artikel 5, 6 en 8* – in een bijzondere situatie te staan tegenover gebrek aan bevoegd gezag: aangezien zij zich dan zou moeten richten tot:

- 1) een gemeente waar zij niet woont, bij een gemeenschappelijke regeling
- 2) persoon een absoluut gebrek van bevoegdheid, een leerplichtambtenaar.



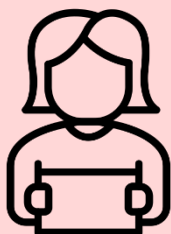
Artikel 22 | Onderzoek door leerplichtambtenaar

“1. Indien blijkt, dat een leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere niet als leerling, vavo-student of mbo-student staat ingeschreven, zonder dat een grond voor vrijstelling aanwezig is, of indien bericht van een kennisgeving is ontvangen als bedoeld in artikel 21a, vierde lid, stelt de ambtenaar vanwege het college van burgemeester en wethouders een onderzoek in. Hij hoort de in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen en tracht hen ertoe te bewegen hun verplichtingen na te komen.” ...

Dit artikel bespreekt de inzet en de bevoegdheden voor de taak van de leerplichtambtenaar, die in het kader van onderzoek als buitengewoon opsporingsambtenaar, zijn werkzaamheden kan verrichten. In dit artikel vinden wij drie elementen terug die bijzonder zijn om te benadrukken.

- I. De inschrijving die ontbreekt bij een jongere, waardoor het niet als leerling staat ingeschreven, waardoor er *absoluut verzuim* optreedt.
- II. De kennisgeving met basis van ‘gronden voor vrijstelling’ die niet aanwezig blijkt te zijn.
- III. De vorm van de instelling en dus initiëring en verantwoordelijkheid - dan wel ook bevoegdheidsbeginsel - van het onderzoek dat dan kan worden gedaan.

Zoals dit in deze opsomming al enigszins terug te lezen valt, omschrijft het eerste lid van dit artikel dus de volgorde van de werkwijze en dus ook de voorwaarden voor (en de uitsluitingswaarde van) onderzoek.



Aangezien wij net in *artikel 16.3 Lpw* hebben gelezen dat de leerplichtambtenaar alleen kan handelen ten aanzien van leerlingen en in *artikel 19 Lpw* de controle op het absoluut verzuim moet worden gedaan door het college, vult ook hier dit lid in *artikel 22(.1) Lpw* aan dat ‘vanwege het college van burgemeester en wethouders’ een onderzoek wordt ingesteld.

Als een gemeente de taken van een leerplichtambtenaar met betrekking tot het aannemen van een kennisgeving met verklaring en de toetsing van de kennisgeving met verklaring aan de wet zou willen mandateren – dan doen zich dus de problemen voor dat; bij de handeling- en bevoegdheid verleggenheid van de leerplichtambtenaar, de vraag *naar bevoegdheid, en daarmee een autoriteit en gezag* aan de kant van de gemeentemedewerker, toeneemt.

Het antwoord hierop is nu dat de leerplichtambtenaar zich met die zorgen wendt tot een branchevereniging als ‘*Ingrado*’ - waardoor er tunnelvisie ontstaat in de benadering van een wettelijk vastgelegd voorschrift.

De zorgen zouden dus wettelijk eerder gedeeld moeten worden met *de wethouder*, als namelijk de hoofdverantwoordelijke voor de gemandateerde bevoegdheid als mandaatgever.

Want als wij de letter van de wet hier zouden volgen, dan komt ouders de mogelijkheid toe om zich te beroepen op het besluit van het college; om een onderzoek in te willen stellen bij de opsporingsambtenaar. Daarnaast is het een mogelijkheid voor de gemeente om te controleren of zij eventuele benodigde elementen mist.

Zo een bezwaar is dus dan een mogelijkheid voor de gezagsdragende ouder, zijn visie op de ontstane situatie na te geven en te verzoeken aan het college, aan te geven wáár op welke van de voorwaarden van de algemene voorschriften de ouders binnen *artikel 5, 6 of 8* zij dan falen.

De huidige praktijk is dat ouders in de verdrukking komen, omdat gemeenten menen te mogen verkondigen dat: het niet registreren van hun kennisgeving en verklaring – afgedaan met de opmerking “dat zij niet voldoen aan de eisen van de wet” – hen het recht geeft het recht van ouders te ontnemen om bezwaar- of klaagschrift in te dienen. Dit doen zij op basis van een *begripsbepaling* in de *Algemene wet bestuursrecht artikel 1.3*.

Echter hebben gemeenten hier een verkeerde toepassing gegeven aan de uitspraak van de Raad van State met betrekking tot het behandelen van dit van rechtswege beroep op vrijstelling van schoolinschrijving.

De gemeente meent dit te kunnen stellen omdat ouders een van rechtswege beroep hebben gedaan en de ABRvS eerder al heeft uitgelegd dat (vanzelfsprekend) een bezwaar op een eigen recht niet mogelijk is. Men voldoet namelijk aan de wet of men voldoet dit niet.

Geen recht

Ouders de mogelijkheid ontnemen zich in enige vorm van herstel te kunnen laten brengen, door het bekendmaken van de specifieke aanklacht, zodat zich de jaren ná deze vermeende fout, zij zich kunnen vergewissen van de vermeende overtreding - blijft echter achterwege.

Ouders ontvangen geen aanklacht, anders dan dat zij nu – vanwege de beslissing van de gemeente de kennisgeving *als ongeldig* te bestempelen zich schuldig zouden maken aan ‘*absoluut verzuim*’.



Waar wij net lezen dat *absoluut verzuim* natuurlijk niet mogelijk is als er, met de indiening van de kennisgeving met verklaring, aan de wet is voldaan en daarmee de (straf)uitsluiting grond betreft.

Als er desondanks dus toch een situatie is ontstaan, mede door mandatering van bevoegdheden en beslissingen die worden gemaakt met een privaatrechtelijke handeling die moet worden uitgevoerd of soortgelijke gevallen van “het mededelen van beslissingen” – kan dit onder *artikel 10.12* van de *Algemene wet bestuursrecht* worden gezien als een ‘*besluit*’ van het college en dus kunnen ouders in bezwaar gaan tegen (voornamelijk) de procedure die is ontstaan, bij de wens van de gemeenten, zó te handelen bij (en op) een van rechtswege beroep.

Dit artikel, gelezen in zijn volgorde en bedoeling, zegt:

<i>Indien blijkt dat een leerplichtige jongere niet staat ingeschreven als leerling</i>	verantwoordelijkheid ouders
<i>zonder dat er gronden voor vrijstelling aanwezig zijn</i>	verantwoordelijkheid ouders
<i>is het vanwege het college van burgemeester en wethouders</i>	verantwoordelijkheid college
<i>dat de leerplichtambtenaar onderzoek instelt</i>	verantwoordelijkheid ambtenaar

Er is één uitspraak van de ABRvS die in het bijzonder als stuk ter ondersteuning kan dienen (ECLI:NL:RVS:2000:AA4634 - Raad van State, 04-01-2000 / H01.99.0365)

Hiermee werd de vaste jurisprudentie bekrachtigd, toen de ABRvS bijvoorbeeld schreef:

*“2.3 In de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 31 mei 1998 inzake H01.98.0231 en van 10 juli 1998 inzake onder meer H01.98.1962 (beide aangehecht) ligt besloten, dat de vrijstelling van de verplichting om te zorgen dat een jongere als leerling van een school is ingeschreven **rechtstreeks voortvloeit** uit artikel 5, aanhef en onder b, van de wet, indien de kennisgeving voldoet aan de in artikel 6 van de wet opgenomen vormvoorschriften en de verklaring bevat als bedoeld in artikel 8, eerste lid van de wet. **Hierin ligt tevens besloten dat het niet aan burgemeester en wethouders is om de kennisgeving en de verklaring op enigerlei wijze te toetsen. Dit heeft ook te gelden ten aanzien van het vereiste, in artikel 8, tweede lid gesteld aan de geldigheid van de verklaring.** Burgemeester en wethouders hebben dit - anders dan in hoger beroep - in de bestreden beslissing op bezwaar miskend. ...”*

*“2.4. De **rechtbank** heeft in haar aangevallen uitspraak **ten onrechte overwogen dat burgemeester en wethouders wel de bevoegdheid als vorenbedoeld toekwam en bepaald dat zij met inachtneming van die uitspraak opnieuw op de bezwaren van A dienden te beslissen. De rechtbank heeft hiermee miskend dat het burgemeester en wethouders niet vrij stond op het bezwaar van A tegen hun brief van 2 april 1998 ten gronde te beslissen. ...”***

Algemene Maatregel van Bestuur

Al deze (straf)rechtszaken zijn een vorm van het maken van Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) naar het college van burgemeester en wethouders door een strafrechter. Het college is immers de bestuursverantwoordelijke in het de volgorde. Ondanks dat de leerplichtambtenaar handelt, schrijft deze namens het college.

De verantwoordelijkheid met betrekking tot de aanneming van een kennisgeving met de verklaring, is voorbehouden aan het college van burgemeester en wethouders, omdat deze namelijk de controle uitoefenen op het absoluut verzuim en omdat zij diegene zijn die worden aangeschreven in de door *artikel 6 Lpw* aangewezen vormvoorschriften, die aan ouders zijn gericht.

Daarna, en dus na afronding van de signalering dat er mogelijk een onvolledige dan wel ongeldige situatie zich heeft voorgedaan, kan dat signaal worden doorgegeven door het college aan de leerplichtambtenaar. Waarom wij weten dat dit de volgorde is, is omdat er staat dat het vanwege het college is dat er onderzoek wordt ingesteld door de leerplichtambtenaar. Dit onderzoek heeft dan ook alleen betrekking op het signaal dat er een onvolledige of ongeldige situatie heeft voorgedaan.

Verkeerde interpretatie | ECLI:NL:RVS:2009:BH6321

“... Of wordt voldaan aan de door de Leerplichtwet gestelde voorwaarden, kan uitsluitend worden beoordeeld in het kader van een strafrechtelijke procedure wegens overtreding van het bepaalde in de Leerplichtwet.”

Hier staat dus niet dat het a priori mogelijk is om ouders waarvan besloten wordt de kennisgeving niet te registreren, kan leiden tot een uitspraak van de strafrechter in een zaak onder het mom van ‘wij als gemeente niet mogen beslissen maar een rechter wel’. Er zijn gemeenten die deze werkwijze aannemen en ook zijn er ouders die mee zijn gegaan in het zogenaamde “nieuwe beleid” en op gesprek zijn gegaan en hun geloofsovertuiging hebben gedeeld; van hen is de kennisgeving “afgewezen” en niet geregistreerd en óók zij zijn vervolgd.

Veel ketenpartners denken dit handelen te kunnen doen vanuit de toevoeging bij voorgaande uitspraak van de ABRvS, echter; er wordt hier dan niet begrepen dat eerder in de uitspraak heel duidelijk werd aangehaald dat bij het voldoen aan de wettelijke voorwaarden een vrijstelling van rechtswege ontstaat. Het wordt daarmee dus hooguit een administratieve onvolkomenheid van de gemeente, als zij de kennisgeving niet verwerkt.

Nu is het idee ontstaan bij de Sector Strafrecht dat er verder uitgewerkt zou moeten worden wat de bedoeling is van de wet, doordat dit soort grammaticale interpretatie en systematiek van de wet wordt overgeslagen.

Nu zouden ouders dus een weg moeten bewandelen van (op zijn minst) het niet-ontvankelijk verklaren van de Officier van Justitie; dit omdat namelijk het onderzoek dat de buitengewoon opsporingsambtenaar heeft gedaan niet rechtsgeldig was, de ambtenaar zo zelf een strafbaarheid heeft gecreëerd en waardoor het proces-verbaal niet volledig is opgemaakt.





Parkeerwachter-metafoor

Het is als een parkeerwachter die tijdens het doen van een toezichtronde, besluit om een rechtsgeldige bewoners-parkeervergunning in te trekken. Om daarna over te gaan tot het opmaken van proces-verbaal. Wanneer de bewoner echter vraagt waar de parkeerwachter mee bezig is, of hij dit wel mag doen en dat hij nu strafbaar is door het handelen van de parkeerwachter: antwoord de parkeerwachter dat hij mensen die niet voldoen aan de wet moet beboeten. Bezwaar kan niet, zegt hij dan, en als de bewoner er niet mee eens is, dan moet hij maar naar de rechter gaan.

Echter is de levensindeling van de persoon en impact op het persoonlijke leven van een dusdanige hoge mate, dat door ouders vaker om beroep en raad is gevraagd - zeker na een voor de ouders zo vernietigende uitspraak. Het is een vacuüm dat zelf is gecreëerd door het (werk)veld en steeds nauwer wordt en verschillende fundamentele rechter schendt.

Praktijkvoorbeeld van de juiste volgorde van registratie

De twee voorbeelden hiervan zijn:

1. Een ingeschreven (door ouders) en geplaatst (door schoolhoofd) kind, plus daarbij een binnengekomen beroep op vrijstelling op basis van *artikel 5 onder b Lpw*. Dit is onmogelijk, want ouders hadden moeten weten dat dit in *artikel 8 Lpw* een voorwaarde voor beroep voor hen betreft.
2. Een niet ingeschreven (door ouders) en geplaatst (door schoolhoofd) kind, zónder beroep op vrijstelling. Dit is strafbaar, want ouders hebben moeten weten dat zij verantwoordelijk zijn tot de verplichting tot schoolinschrijving óf het insturen van een kennisgeving van de betreffende situatie.

Bijzonder is nog te vermelden dat, met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het eerste gesignaleerde geval, maar dan omgekeerd - wanneer het schoolhoofd een vrijgesteld kind probeert te plaatsen - het schoolhoofd op basis van *artikel 15a Lpw* een melding moet ontvangen, dat het een vrijgesteld kind betreft.

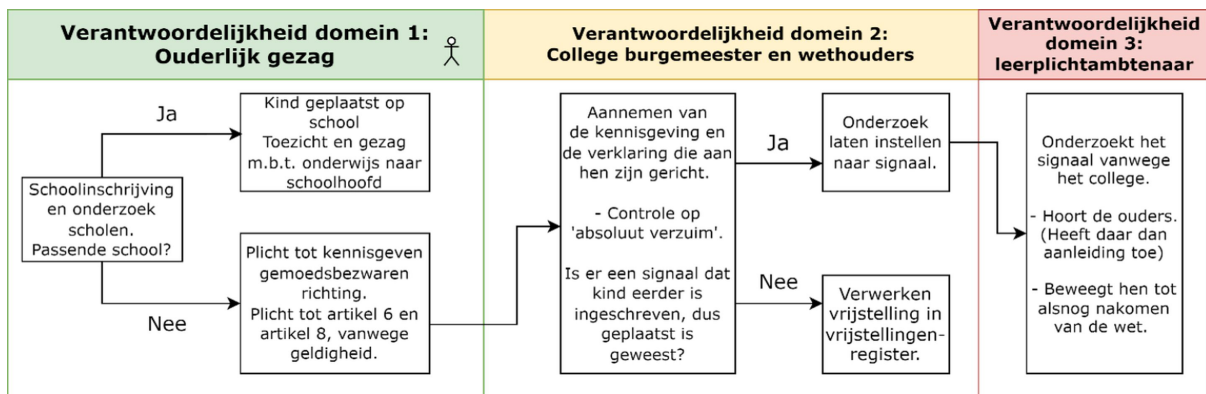


Hier kan men dus uit opmaken hóé en wáár de verantwoordelijkheden met betrekking tot de bestuurlijke toepassing van de *Leerplichtwet* en schoolinschrijving ligt.

Wij mogen er dus vanuit gaan dat één ieder zijn verantwoordelijkheid neemt binnen de keten en wij kunnen erop vertrouwen dat, als dit niet het geval is, het systeem (ROD) in dit geval een melding zal geven van een mogelijke overtreding van de *Leerplichtwet*.

Er zijn 3 processen en de volgorde is als volgt:

1. De ouders dienen onderzoek te doen naar de scholen in de nabije omgeving van hun woonadres en dienen hun kind dan daar regelmatig heen te laten gaan. Kunnen zij dit niet? Dan dienen zij het college en daarmee de minister hiervan op de hoogte te brengen. Zij zorgen dat de gegevens in *artikel 6 Leerplichtwet* verwerkt zijn in de kennisgeving en geven **de** verklaring zoals in *artikel 8 Leerplichtwet*, waarbij zij de conclusie van hun onderzoek mededelen.
2. De burgemeester en wethouders controleren op absoluut verzuim (*artikel 19 | Leerplichtwet*) en constateren of er leerplichtige jongeren zijn zonder inschrijving. Zij controleren tevens of er een beroep op vrijstelling is gedaan. Is dit gedaan? Dan verwerken zij de vrijstelling. Is dit niet gedaan? Dan zenden zij hiervan bericht aan de leerplichtambtenaar van dit signaal.
3. De taak van de leerplichtambtenaar komt pas aan bod wanneer het college van burgemeester en wethouders heeft vastgesteld dat er geen kennisgeving van beroep op vrijstelling is binnengekomen en er dus geen grond voor vrijstelling is. (Dat moet worden gelezen: aanwezig als feitelijk – titel van *artikel 5 Leerplichtwet*) In dat geval kan het college onderzoek laten instellen, waarna pas uw proces begint.



Bestuurlijke uitwerking en samenspel

Ingrado | belangenorganisatie van leerplichtambtenaren, met overheidsbemoeienis

Het lijkt er op dat bij de advisering van Ingrado er zich vooringenomenheid heeft voorgedaan om – via een traject van advisering aan gemeenten, ook in individuele kwesties – gemeenten bij te staan in hun uiteindelijke doel de vrijstellingsmogelijkheid van *artikel 5, onder b* onbereikbaar en onmogelijk te maken.



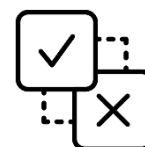
Ingrado maakt er geen geheim⁴⁵ van dat zij zo veel mogelijk wenst af te willen van de mogelijkheid voor ouders zich te beroepen op vrijstelling vanwege gemoedsbezwaren, terwijl bij de laatste besprekingen van het ministerie van Onderwijs, de minister in de beslisnota heeft aangegeven niet af te willen van de vrijstellingsmogelijkheid, wat ook in lijn ligt met de *Memorie van Toelichting* en *Memorie van Antwoord* bij de instelling van deze wet.

De (strafrechtelijk) uniforme aanpak zoals omschreven in veel documentatie, zoals bijvoorbeeld verstrekt vanuit *Ingrado*, in de *Methodische Aanpak Schoolverzuim*⁶: heeft niet alleen tot beoogd doel kennis en daadkracht onder een beroepsgroep van leerplichtambtenaren te bevorderen, maar heeft als (onbedoeld) ‘bijdoel’ nu de dienstbaarheid naar de burger onder spanning gezet.

Ondanks dat eerder wetsvoorstellen, zoals die van Van Meenen⁷ van ‘Leerplicht tot Leerrecht’ door de Afdeling Advies van de Raad van State terug werden bericht met duidelijke overwegingen, wil *Ingrado* zoals blijkt uit haar documentatie van het ‘inspiratiedocument voor gemeenten’⁸ inzetten op toch verschillende bestuurlijke implementaties van dit wetsvoorstel – die eerder in het advies van de Raad van State werden belicht als mogelijk problematisch van aard.

Wij zien dan ook dat één van die overwegingen die werd teruggebracht ter aanpassing, inging op de meer uitgebreide rol van de leerplichtambtenaar, in de bestuurlijke positie die zij heeft, onder de verantwoordelijkheid van het college.

Willekeur is nu het probleem; de gemeentelijke aanpak is niet uniform en op verschillende fronten nu zelfs daardoor strafbaar.



Woorden als ‘verklaren’ en ‘kennisgeven’ worden nu van waarde ontdaan: door dat het met de toevoeging van extra beleidskaders, rigide kaderdocumentatie en overmatige jurisprudentie, getrokken lijnen (gaat) bevatten – en daarbij verliest de wet op zichzelf staand haar doel en functie. Daarmee gaat het ook de ouders die het aangaat een belangrijk van rechtswege beroep doen laten verdwijnen en kunnen zij, ondanks dat aan de voorwaarden van huidige de wet te hebben voldaan, geen gebruik maken van een belangrijk recht.

⁴ <https://ingrado.nl/conferentie/vrijstellingencafe>

⁵ Positionpaper Thuiszitters / 10-05-23

⁶ Methodische Aanpak Schoolverzuim 20-09-2023

⁷ Voorstel van wet van het lid van Meenen tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht. | Afdeling Advies van de Raad van State referentie: W05.22.00183/I

⁸ Inspiratiedocument Brede thuiszittersaanpak | 20 januari 2025 Ingrado: opgesteld door Regioplan, dhr. Lubberman

Verschillende Signalen

In de *Beslisnota bij antwoorden schriftelijke vragen over aanscherpingen voor particulier en thuisonderwijs* (september 2023) heeft de minister aangegeven dat een wetsvoorstel voor thuisonderwijs een passende waarborg zou zijn voor het ‘recht op onderwijs’ voor kinderen van ouders met gemoedsbezwaren. Tegelijkertijd werd gesteld dat het wettelijk onmogelijk maken van het recht op vrijstelling vanwege ernstige gemoedsbezwaren van inschrijving geen sprake was.

Dit recht is fundamenteel, en ouders kunnen nooit gedwongen worden om het kind in te schrijven, wanneer zij ernstige gemoedsbezwaren ervaren. Wanneer zij het gezag met betrekking tot het onderwijs niet kunnen overdragen aan een school die niet in overeenstemming is met hun geloofsstandaarden, blijven de ouders de plicht behouden om zorg te dragen voor hun kind in deze zaken en van hun ervaren bedenkingen en bezwaren een kennisgeving hiervan te geven aan het openbaar gezag. Het feit dat de verklaring die zij daarbij doen op dit moment niet worden geaccepteerd, vormt een schending van het gezag dat ouders over hun kinderen uitoefenen. Zoals eerder al eens aangehaald worden ouders feitelijk namelijk beschuldigd van valsheid in geschrifte.

Dat ouders door gemeenten gedwongen worden op straffe van boete, te moeten ontleden en bewijzen (in plaats van de verklaring geven met de waarheid) dat ook zij, dan niet júst zij als ouders, het beste willen voor de kinderen met betrekking tot welzijn, ontwikkeling, ontplooiing, educatie en onderwijs: wordt vanuit het algemeen aangenomen idee van ‘onttrekken van een leerrecht’ of ‘zorgen omtrent ”het verdwijnen” van deze kinderen’ gerechtvaardigd te gebruiken om het recht tot persoonlijke geloofs- en levensvisieontwikkeling binnen eens identiteit van een kind, te ontnemen.



Methodische Aanpak Schoolverzuim

In veel gevallen is er zelfs nooit aan het ouderlijk gezag gevraagd of zij daadwerkelijk zorgdragen voor de ontwikkeling en het onderwijs van hun kind. De vijandige houding die door het (geadviseerde) traject van Ingrado en het rondetafelgesprek, met de nadruk op strafvervolging (MAS), is ontstaan, heeft inmiddels geleid tot een ernstig vertekend beeld van het gezag en de huishouding van ouders. Aangezien het hier om een beperkte groep ouders gaat, in tegenstelling tot de ruim 3 miljoen leer- en kwalificatieplichtige kinderen, rijst de vraag of strafvervolging tegen deze ouders in het kader van de zogenoemde ‘collectieve zorg van de overheid’ nog wel gerechtvaardigd is.

Wat momenteel gebeurt – het vervolgen van ouders voor absoluut verzuim, terwijl zij zich beroepen op de wettelijke mogelijkheid tot vrijstelling van inschrijving – is in directe strijd met de aanwijzingen die de minister heeft gegeven bij de instelling van de wet, zoals uiteengezet in de Memorie van Toelichting en Antwoord, Handelingen II ’67-’68.

De maatschappelijke en beroepsmatige onrust, die kennelijk ten grondslag ligt aan het ontzeggen van een dergelijk fundamenteel recht voor ouders – zoals blijkt uit het arrest van het Hof te Amsterdam van 22 oktober 2024 – duidt erop dat de gezagsvraag onjuist is beantwoord. Dit leidt tot de miskennis van de eerbiediging van de ouders en hun ouderlijk gezag, dat hen het recht en de plicht geeft om zorg te dragen voor hun kind in de breedste zin van het woord.

Scheiding der machten

Deze gezagsvraag had beantwoord moeten worden door het juiste bestuursorgaan en niet door de rechterlijke macht, aangezien de Leerplichtwet 1969 moet worden beschouwd als een instrument ter ondersteuning van maatschappelijke zorg en niet ter strafvervolgung. De huidige werkwijze lijkt eerder gericht op het vinden van mogelijkheden voor sancties en veroordeling van ouders – of welk ander doel dan ook – met als uitgangspunt het zich kunnen wenden tot een (straf)rechter voor de beantwoording van een gezagsvraag.

Het gezag is echter al aanwezig, maar wordt niet erkend door de (leerplicht)ambtenaar. Het opstellen van het proces-verbaal, dat vaak onvolledig wordt opgesteld doordat de ouder wordt ontzegd vanwege het gebrek aan erkenning van de kennisgeving en verklaring, resulteert in een strafbaarheidsstelling door middel van dwang, en de ontzegging van een van rechtswege bestaand beroep.



Laatstgenoemde is fundamenteel wat anders dan het hanteren van een *'recht voor het kind op onderwijs'* en ontwikkeling. De huidige benadering, die zich richt op strafrechtelijke vervolging of het nemen van dwingende maatregelen, terwijl zowel de wet als de Raad van State spreken van een van rechtswege beroep op basis van de verklaring en kennisgeving vanuit het ouderlijk gezag, zal niet bijdragen aan de daadwerkelijke verwezenlijking van het door velen gewenste *'recht op onderwijs'* voor alle kinderen.

De relatief kleine groep ouders waar dit om gaat, mag niet het slachtoffer worden van onduidelijk en onvolledig advies, noch van het opzettelijk verspreiden van ideologisch gemotiveerd wensdenken door (branche)verenigingen. Dit zou in een zichzelf democratisch en rechtvaardig noemend staatsbestel absoluut niet mogen plaatsvinden.

Het is tijd dat deze situatie uitsluitend wordt voorgelegd daar waar ze thuishoort: de wetgevende macht.

Eventuele extra taken die hier, in de vorm van 'zorg' of 'preventie' aan de leerplichtambtenaar worden toegewezen, kan niet in overeenstemming worden gebracht met de taak waar zij zich toe moet verhouden binnen de bestuurlijke positie die zij bekleedt, onder de verantwoordelijkheid van het college.



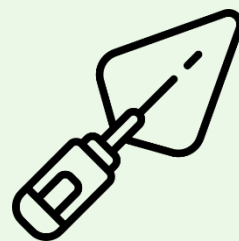
Bestuurlijke oplossing

Al deze zaken zijn bestuurlijk enigszins op te lossen. Een voorbeeld hiervan is om de taken die bijvoorbeeld in *artikel 19 Lpw* worden toegeschreven aan het college, te mandateren aan de leerplichtambtenaar. Op dit moment is dit in veel van de gevallen niet de situatie en dat maakt daarmee, dat wanneer er zich bestuurlijke problemen voordoen en de burger vraagt om bestuursverantwoordelijkheid, niet duidelijk wordt en is wíé deze dan moet nemen.

Om dus te voorkomen dat deze situatie zich in de toekomst verkeerd voor doet, moet niet alleen de mandatering op orde zijn maar daarmee dus ook de ambtsinstructie. Het stellen dat een leerplichtambtenaar deze niet nodig heeft, omdat zij deze via de wet al voldoende heeft gewaarborgd, is een foutieve zienswijze.

Niet voor niets zijn er artikelen specifiek toegewezen aan posities binnen het bestuur en wordt de bestuursverantwoordelijke, in dit geval het college van burgemeester en wethouders, telkens expliciet genoemd.

Als gemeenten daarvan af willen wijken, zullen ze zich moeten buigen over de mandatering van die taken en zich daarbij moeten houden aan *paragraaf 10 Algemene wet Bestuursrecht*.



De gevormde bestuursprocedure en besluitvormingsprocedure, die nu op een afwijkende en niet gewaarborgde wijze door de gemeenten worden uitgevoerd, hebben geleid tot schade aan de rechtspositie van burgers. Hierdoor zullen deze handelingen moeten worden gezien als een besluit dat door het college is genomen; ook al is er feitelijk geen sprake van een schriftelijk besluit.

Het is dan ook eerder een rechtshandeling die wordt verricht, zonder het daar bijbehorende en benodigde besluit. Dit vanwege de afwezigheid van enig wettelijk opgedragen attributie door de minister, van de rechtshandelingen die nu door de gemeente worden uitgevoerd.

Beslissing in aankomend besluit

Het is niet een beslissing die wordt genomen in het kader van een aankomend besluit: want het is een proces van een van rechtswege beroep op vrijstelling die geldig is volgens de wet. Extra toetsing is niet, en op geen enigerlei wijze, mogelijk. Een geloofsovertuiging is van zo een dusdanige persoonlijke aard dat zij niet kan worden beoordeeld en al zeker niet door de overheid.

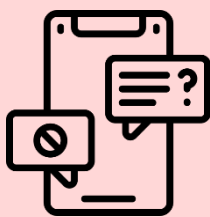
Bestuurlijk rechtsoordeel

Het is ook geen beslissing in de zin van een bestuurlijk rechtsoordeel; aangezien de extra gestelde vormvoorschriften niet van te voren bekend hadden kunnen zijn voor burgers in zake het beroep op vrijstelling. Die zijn namelijk uitsluitend terug te vinden in strafrechtelijke jurisprudentie.

De extra vormvoorschriften waar burgers zich aan zouden moeten houden, als op basis van *artikel 8 Lpw*, zijn opgelegd door strafrechtelijke jurisprudentie en gericht aan de leerplichtambtenaar – in feite dus het college van burgemeester en wethouders – terwijl de uitwerking ervan in het proces van een vrijstelling beroep, bekend had moeten zijn voor burgers; om zich er te van vergewissen dat zij de wet niet zullen overtreden.

Nu is er door de leerplichtambtenaar, door de kennisgeving niet te laten aannemen en te laten registreren door het college, door henzelf een strafbaar feit gecreëerd. Want het is als een parkeerwachter die de rechtsgeldige parkeervergunning van een bewoner afneemt, dan hierop een boete uitschrijft voor het niet (meer) voldoen aan de wet.

Dit alles zonder opgaaf van reden of enige vorm van bevoegdheid voor een parkeerwachter daartoe, of een wijze van instructie hoe deze parkeerwachter dit dan zou moeten uitvoeren.



Telkens weer wordt niet in acht genomen dat de verklaring die ouders geven moet worden aangenomen als met de waarheid verstrekt. Telkens heeft de rechterlijke macht het idee gehad te moeten uitvinden of een strafbaar feit is gepleegd met een bepaalde mate van opzet of de omstandigheden moeten worden gecontroleerd of geconcretiseerd. Ogenschijnlijk is het aannemen van de onschuld van ouders niet een optie.

Dit alles terwijl eigenlijk duidelijk zal moeten worden dat het ondervragen op persoonlijke beleving van een geloofsuiting geen mogelijkheid is in het kader van het proces tot komen van een vrijstelling van schoolinschrijving.

Ouders komen uitsluitend voor de rechter wanneer al gebleken is dat de ouders niet hebben voldaan aan de voorwaarden die de wet aan hen heeft gesteld. De vragen die gesteld kunnen worden door een rechter kunnen uitsluitend dan ook gesteld worden in het kader van een onderzoek voor een rechter naar de feitelijke omstandigheden en een mogelijke legaliteit van een beroep die buiten de gestelde voorwaarden heeft gevallen.

Daarom dan ook dat wij vaak constateren dat in de ambtsinstructies van deze leerplichtambtenaren dan ook geen mogelijkheid wordt geboden tot het uitvoeren van de extra taken tot beoordeling, die nu door instanties als Ingrado worden verkondigd te vallen onder de transitie naar 'het leerrecht' in plaats van handhaving van een 'leerplicht'.

Mochten ouders of schoolhoofden zich tot hun positie onzeker of handelingsverlegen voelen, dan kunnen zij informatie inwinnen en consultatie vragen, bij de daarvoor aanwezige bureaus. De Rijksoverheid financiert al een aantal van dezen, zoals de Onderwijsconsulenten of PO-raad en dergelijke.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zegt dit ook in ECLI:NL:RVS:2009:BH6321, die vaak aangehaald wordt door het Openbaar Ministerie als bevoegdheidsantwoord voor de strafrechter.



Strafrechter

Op dit moment stellen meeste strafrechters niet de juiste vragen, zeker niet met betrekking tot de legaliteit van het proces verbaal van de ambtenaar. Als er wel inbreng is gedaan, wordt dit vaak door een (kanton)rechter – op basis van de visie van het Openbaar Ministerie - afgewezen. Er is hiermee geen recht gedaan aan de rechtsvolgorde en er worden zaken bij elkaar gevoegd die niet bij elkaar zouden moeten horen. Ook al lijken dingen op elkaar, een analogie maken is hierbij niet toegestaan: al is dit toch wat er in veel gevallen nu gebeurt.



Het is daarbij niet mogelijk om bij of krachtens de wet dingen aan te wijzen, als deze niet bestaan bij instelling door de minister. Op dit moment is hooguit per strafrechtelijke jurisprudentie en zonder benodigde uitvoeringstoets besloten dat de posities binnen de keten taken van elkaar dienen over te nemen – zonder de benodigde wetsmogelijkheid hiertoe.

Een uitgebreide bestudering van de grammaticale interpretatie van de wet, zoals hierboven vermeld en in het bijgevoegde document van de bespreking van de Leerplichtwet, wordt niet meegewogen.



Burgemeester en wethouder

Door de aanwijzing in artikel 19 Lpw weten wij dat de burgemeester hier de bestuurlijke taken en daar bijbehorende interventie kan uitvoeren, in het specifiek met betrekking tot de controle op het absoluut verzuim. De wetshistorische interpretatie wordt nagelaten, ondanks dat er duidelijke verwijzingen zijn naar stukken als de Memorie van Toelichting en Memorie van Antwoord en dan ook wel uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ouders overtreden immers niet het bepaalde in de Leerplichtwet en hebben zich dus niet van tevoren op de hoogte kunnen stellen van de vermeende extra benodigdheden. Dat ontnemt de essentie van een van rechtswege beroep. Daarbij moeten ouders namelijk zich kunnen brengen tot een rechtsgeldige positie van vrijstelling binnen de mogelijkheden van de Leerplichtwet.

Hogere rechtspraak

Het strengste voorbeeld is toch wel het diepgaand ondervragen van ouders door een leerplichtambtenaar of rechter naar hun geloofsovertuiging en manier van leven, zelfs in sommige gevallen verificatie willen uitvoeren door te bellen naar theologen of ook wel gedragswetenschappers, met de toevoeging dat het zou gaan op pedagogische verwaarlozing: omdat er wordt aangenomen dat, als men zich moet vrijstellen via een beroep, dat kind dan geen zorg meer zal ontvangen op het gebied van onderwijs.

Dit zet de *pilot* van het Ministerie, ondersteund door verschillende instanties uit het werkveld, op dit vlak wel op losse schroeven en de vraag is of dat deze interpretatieve mening van ketenpartners (zoals een Advocaat-Generaal) überhaupt wetenschappelijk valt te onderbouwen.

Er wordt bij sommige gemeenten zelfs gedreigd met inzet van de Raad voor de Kinderbescherming, waardoor uithuisplaatsing zelf een extra punitieve sanctie wordt boven op het al gestelde onder het vermeende ‘absoluut verzuim’.



Echter, er lijkt binnen de keten nog geen ruimte te zijn geweest om af te vragen of de weg van de strafrechtelijke waarborging van vormvoorschriften dan de oplossing gaat bieden.

Wij mogen verwachten dat het steevast ouders vervolgen en beboeten niet gaat leiden tot het wél kunnen vinden van een passende schoolinstelling.

Ouders zullen dus keer na keer binnen de strafrechtketen verschijnen en tot op het laatste geval een geldelijke sanctie, dan wel gevangenisstraf ontvangen, vanwege feitelijk hun geloofsbeleving en voldoen aan de wet.

Hiermee is het laatste deel van de bespreking van een (rechtsgeldig) beroep op vrijstelling binnen het strafrecht beslecht: omdat het vanzelfsprekend niet passend is om een extensieve interpretatie te geven aan dit onderdeel van de Leerplichtwet, zoals de uitspraken aangehaald in de stelling van de beantwoording en die door de Hoge Raad zijn gedaan.

Daarnaast zijn er nog een aantal overwegingen voor de ambtenaar en het Openbaar Ministerie, mochten zij toch verder willen gaan tot het vervolgen terwijl overduidelijk een (rechtsgeldige) kennisgeving is in gediend.

Een aantal van deze zullen thema's beslaan als misleiding, meened en het belangrijkste is de inzet van strafrechtelijke vervolging met als doel 'het laatste middel tot handelen' waar dit feitelijk niet de situatie is vanwege dit zeer politiek beladen onderwerp. Het is een onderwerp dat momenteel actief wordt besproken bij het Ministerie van Onderwijs en waarover zorgen om de fouten op bestuurlijk niveau zijn geuit.



Conclusie

Zoals eerder gesteld is de vraag naar bevestiging van gezag verkeerd beantwoord. De ouders hebben rechtsgeldig gehandeld alleen de leerplichtambtenaar heeft, in plaats van met zijn bevindingen zelf terug te keren naar het college (vanwege de bestuurlijke aangelegenheid van de kennisgeving en de verklaring) deze vragen neergelegd bij een vereniging als 'Ingrado'.

Ketenpartners die zulke stellingen innemen hebben geen rekening gehouden met al deze (bestuurlijke) structuren en hebben de ouders die een beroep op vrijstelling doen opgenomen in de Methodisch Aanpak Schoolverzuim – een document behorende bij strafverordening. Dit alles in samenspraak met het Openbaar ministerie, en allen die hebben meegeschreven aan het document. Ouders zijn hiermee ten onrechte aangemerkt als een (absoluut verzuim) verdachte en getrokken in het strafrecht.

Daarnaast heeft de Hoge Raad via extensieve interpretatie een eigen toevoeging op de mogelijkheid tot de legaliteit van vervolging gecreëerd, zonder dat er een wettelijke verankering is voor de wijze waarop zij de uitspraken heeft gedaan. Zeker gezien al het besproken voorgaande en in het door de stellingschrijver bestreden "Bespreking (bestuursrechtelijke) processen voor implementatie en toepassing van de Leerplichtwet 1969" mogen wij ons openlijk gaan afvragen wat nu precies dan het doel is van al deze gemeenten en of het hen, met de indiening van proces-verbaal, echt te doen is om de zorgen voor het kind en het *recht* op onderwijs.

Laten wij niet vergeten dat eerder onze voorgangers zich hebben gebogen over deze zeer fundamentele geloofsvragen, met daaruit de rechten om in Nederland een leven te kunnen bouwen en leiden, naar eigen visie.



Publicatie datum:
maart 2025

Auteur:
Werkgroep Vrijstelling 5b