

Leerplichtwet 2008

zo kan het ook

Waarschuwing: deze tekst is in juli 2006 gepubliceerd in het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht NTOR. De redactie van NTOR heeft echter gemeend om buiten mij om op een twintigtal plaatsen in de tekst te moeten knoeien. Sommige veranderingen waren onschuldig, zo werd "Hoftoren" vervangen door ministerie van onderwijs, om de associatie met ivoren toren teniet te doen. Dat er mensen naar Honduras waren uitgeweken, wist de redactie kennelijk niet. Ernstiger was de vermindering van overweging 8 en 10, terwijl hetgeen ik bedoelde op 12 juli treffend werd geïllustreerd in de door Israël ontketende oorlog in Libanon, waar Hezbollah de schuld van kreeg. De redactie van NTOR heeft een verzoek om rectificatie eerst genegeerd, toen getraineed, en tenslotte werd een rectificatie "vergeten". NTOR is enige jaren geleden opgekocht door de Sdu, de staatsdrukkerij in Den Haag.

Op 25 januari 2006 is in "Nieuwspoor" een ontwerp "Leerplichtwet 2007" aan de minister mevrouw Van der Hoeven aangeboden. Bij die gelegenheid uitte de minister haar scepsis ten aanzien van het verschijnsel particuliere schooltjes en thuisonderwijs. Op een vraag over het thuisonderwijs zei zij met veel nadruk: "Ik vind het niet nodig" en zij vervolgde dat er binnen het reguliere systeem reeds een voldoende gevarieerd aanbod van onderwijs bestond.

Echter, juist omdat kinderen desondanks spaak lopen binnen het bekostigde systeem, gaan ouders en leerkrachten op zoek naar vormen van onderwijs die voor hun kinderen wel iets kunnen doen; of ouders nemen hun toevlucht tot thuisonderwijs; of emigreren naar Engeland of Honduras. De eerste bewering van de minister is dan ook geen argument, het is een persoonlijke mening; de tweede bewering van de minister is eveneens subjectief. Het is maar hoe gevarieerd je er over denkt.

Het in Nieuwspoor aangeboden ontwerp "Leerplichtwet 2007" voorziet enerzijds in een betere regeling voor particuliere scholen en thuisonderwijs, maar tornt anderzijds niet aan het paternalisme van de overheid. Onder leiding van de voorzitter van "Ingrado", Hans Velthoen, waren namelijk een groot aantal knelpunten in de handhaving van de leerplicht geïdentificeerd waarvoor het ontwerp een reeks oplossingen aandraagt. Het ontwerp gaat er daarbij impliciet van uit dat de gesignaleerde problemen vanuit de Hoftoren, volgens de voorgestelde regels, centraal gestuurd, worden aangepakt. Sterker nog, in art. 3 van het Ingrado-ontwerp wordt de mogelijkheid geschapen om de vrijheid van onderwijs - ik versta daaronder kort gezegd de ruimte voor het particulier initiatief - middels een amvb geheel onderuit te halen. Wat het ontwerp met de ene hand, de regelende hand, lijkt te geven, neemt het met de andere, paternalistische hand dubbel zo hard terug. Dat acht ik ontoelaatbaar.

Het geïdentificeerde paternalisme loopt namelijk het grote gevaar om een natuurlijke ontwikkeling vanuit het onderwijsveld zelf te frustreren. Voorts is de grens tussen paternalisme en intolerantie uiterst dun, en is de grens tussen paternalisme en machtswellust evenmin erg groot. Uit welke hoek de ministeriale wind van plan is te gaan waaien, begon zich deze winter al af te tekenen toen die particuliere schooltjes die een alternatief pedagogisch concept hanteren,*1 stuk voor stuk werden afgekeurd op het ontbreken van werkschema's en draaiboeken, op onbewezen aannames, en op grond van conclusies die niet uit de tekst van de rapportage volgden. En dan te bedenken dat de toetsingskaders die vereist worden door de Wet op het OnderwijsToezicht nog niet eens van kracht zijn en dat de "Leerplichtwet 2007" die daar nog zijn amvb-schepjes bovenop doet, nog maar een eerste ontwerp is. Bijgaande "Leerplichtwet 2008" kiest dan ook voor een principieel andere route.

considerans

Overwegende

- 1° dat een elastiekje nimmer van vorm verandert zolang men geen beroep op haar rekkracht doet;
- 2° dat evenzo het bestaan van vrijheid nimmer bewezen kan worden als het bestaan van die vrijheid niet door de ontkenner ervan als hypothese wordt geduld;
- 3° dat degene die de mens geen vrijheid toekent geen schade lijdt indien hij van de ander diens illusie accepteert, terwijl de ontkenner de ander wel schade berokkent indien hij hem de onvrijheid voorschrijft;
- 4° dat omgekeerd degene die de mens wel vrijheid toeschrijft degene die dat ontkent geen schade berokkent;
- 5° dat derhalve de hypothese van menselijke vrijheid - en de eventuele zin ervan - uit democratisch oogpunt aanvaardbaar is en het omgekeerde niet;

en overwegende

6° dat persoonlijke verantwoordelijkheid ondenkbaar is zonder de erkenning van een ieders vrijheid om die keuzes in het leven te maken die iemand voor zijn zelfverwerkelijking in de samenleving behoeft;

7° dat elk verhaal op derden een verplaatsen van verantwoordelijkheid naar derden impliceert;

8° dat elke vijandelijke actie - hoe gerechtvaardigd ook naar menselijke maatstaf - opgevat kan worden als een vorm van verhaal;

9° dat omgekeerd het nemen van verantwoordelijkheid afstand van een al of niet verdedigbaar verhaal betekent;

10° dat een vreedzame samenleving - niet geregeerd door motieven van wraak en verhaal - derhalve ondenkbaar is zonder de erkenning van een ieders persoonlijke verantwoordelijkheid voor zijn daden;

11° dat een vreedzame samenleving derhalve nimmer van bovenaf als afgedwongen solidariteit kan worden opgelegd;

12° dat slechts het strafrecht aan het vorige een grens stelt;

en overwegende

13° dat de gewetensvrijheid c.q. persoonlijke verantwoordelijkheid van een mens zich pas vrij kan ontwikkelen als hem ook de vrijheid van meningsuiting wordt gegund;

14° dat de vrijheid van meningsuiting van een mens zich pas vrij kan ontwikkelen als hem ook de vrijheid gelaten wordt conform die mening te handelen;

15° dat die vrijheid van handelen ook aan ouders toekomt als het gaat om de keuze van die opvoeding en van dat onderwijs dat zij voor de aan hen toevertrouwde kinderen het meest geschikt achten;

16° dat het bovendien absurd is te denken dan iemand die een kind niet kent dat beter zou kunnen beoordelen dan de ouders;

17° dat vrijheid het recht en het risico impliceert zich te vergissen, welk recht ook ouders niet mag worden ontnomen;

en overwegende

18° dat de vrijheid van onderwijs als hoeksteen beschouwd kan worden voor de vrijheid van cultuur;

19° dat het culturele leven, vrij van staatsbemoeienis, een onmisbare voorwaarde is opdat de cultuur zich vrij ontwikkelt, aan de eisen van zijn tijd en aan de daarin optredende maatschappelijke problemen kan voldoen, en aldus een blijvende functie kan vervullen als draagvlak voor onze samenleving;

20° dat elke vernieuwing slechts kan ontstaan in de ruimte die gelaten wordt voor het initiatief van de enkeling; zo ook in het onderwijs;

21° dat het derhalve ondenkbaar is dat vernieuwing van het onderwijs, in welke richting dan ook, ooit van bovenaf door enige overheid zou kunnen worden opgelegd of afgedwongen;

22° dat de pedagoog, als opvoed-kunstenaar, zijn werk derhalve slechts naar eer en geweten kan doen zonder enige andere beperking dan het vertrouwen dat in hem door de leerling c.q. diens ouders is gesteld;

23° dat de ouders de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen dragen, en dat ouders derhalve niet alleen de vrijheid maar ook het recht toekomt als het gaat om de keuze van die opvoeding en van dat onderwijs dat zij voor de aan hen toevertrouwde kinderen het meest geschikt achten;

24° dat vrijheid van onderwijs, omgekeerd, gedefinieerd kan worden als de ruimte en het respect voor het particulier initiatief dat andersdenkenden toekomt als het gaat om het geven van onderwijs;

en overwegende

25° dat een pluriforme samenleving gebaat is bij een pluriform onderwijsaanbod;

26° dat een dergelijke pluriform aanbod evenwel niet van de overheid verwacht of geëist mag worden daar de overheid dan in strijd met het gelijkheidsbeginsel zou handelen;

27° dat het vorige de overheid niet ontslaat van de verplichting tot instandhouding van een voor een ieder toegankelijk en bereikbaar netwerk van, zij het ook uniform, algemeen vormend onderwijs;

28° dat echter inherent aan de pluriforme samenleving lokale verschillen in het toelaten van scholen als school in de zin van de leerplichtwet alsook lokale verschillen in onderwijsvrijstellingsbeleid niet mogen worden belemmerd;

29° dat een grotere beleids- en beoordelingsvrijheid voor de lagere overheid minder regelgeving vereist dan een centraal gestuurde uniformiteit;

30° dat een zulke decentralisatie zowel aan enige dereguleringswens tegemoet komt, alsook aan de leesbaarheid der wet;

31° dat dit ten goede komt aan het maatschappelijk draagvlak en acceptatie van de wet;

32° dat een zulke decentralisatie eveneens impliceert dat lokale politici en ambtenaren, ter plaatse met situatie en problematiek bekend, hun eigen verantwoordelijkheid hebben c.q. terugkrijgen;

en overwegende

33° dat bedacht moet worden dat cognitieve ontwikkeling van een leerling niet noodzakelijkerwijs rechtlijnig plaatsvindt doch veeleer in golfbewegingen, of logaritmisch zodra iemand zijn intellectuele plafond bereikt, of, als het Heraclitische vuur ontstoken wordt, volgens een exponentieel stijgende curve;

34° dat voorts in het algemeen liefde voor de kennis, creativiteit, fantasie, motivatie en het vermogen tot een onafhankelijk oordeel gekoppeld aan de kracht conform dit oordeel te handelen voor een latere vruchtbare integratie van het individu in de samenleving prevalere boven het verwerven van alleen cognitieve bagage;

35° dat enige artistieke ontwikkeling derhalve onlosmakelijk tot het leerrecht van het kind behoort, althans niet door de overheid gefrustreerd mag worden;

36° dat de inspectie, indien geroepen een school te beoordelen, derhalve ook daarom niet in de beoordeling van het gehanteerde ontwikkelingsmodel mag treden;

en overwegende

37° dat de vrijheid van onderwijs een drievoudig recht is, bestaande uit (primo:) het recht van het kind iets te mogen leren, het leerrecht ofwel het droit d'apprendre, (secundo:) het recht van onderwijzers om volgens hun eigen inzicht les te mogen geven ofwel het droit d'enseigner, en (tertio:) het recht van ouders om namens hun kind te kiezen tussen het onderwijsaanbod, het droit de choix, met inbegrip van de keuze om zelf in thuisonderwijs te voorzien;

38° dat uit het leerrecht enerzijds de reeds genoemde overheidsplicht volgt om een stelsel voor een ieder toegankelijke scholen in stand te houden, doch anderzijds de plicht rustend op ouders om gedurende een wettelijk voorgeschreven minimumtijd, de leerplichtig, hun keuzerecht uit te oefenen;

39° dat uit het onderwijzersrecht, het droit d'enseigner, volgt dat de overheid aan niet door de overheid in stand gehouden scholen slechts formele, uniforme voorwaarde-scheppende eisen mag stellen, terwijl de inhoudelijke, materiele, eisen bepaald worden door de samenleving in al zijn verscheidenheid, bij monde van de vraag van ouders naar een bepaald soort onderwijs;

40° dat zulke formele eisen kunnen bestaan uit bevoegdheid en bekwaamheid, en het in stand houden van een kindveilige omgeving waar op min of meer gestructureerde wijze iets geleerd kan worden;

41° dat zulke materiele eisen aan onderwijs dat op particulier initiatief gegeven wordt, niet verder kunnen gaan dan een vereiste dat na de basisschool aansluiting ook op openbaar voortgezet onderwijs mogelijk is, respectievelijk voor het voortgezet onderwijs voorbereiden op enig examen, certificaat of kwalificatie;

42° dat de onderwijsvrijheid aldus slechts indirect wettelijk te regelen is als opgehangen tussen twee haaks op elkaar staande assen, waarbij de draaiing om de eerste as de ruimte aangeeft die gelaten wordt door formele, eenvormige en voor allen geldende gelijkheidsrechten en de draaiing om de tweede as de vrijheid aangeeft voor het scheppen van pluriforme materiele kwalificaties of examens;

43° dat een zodanige cardanische ophanging een ieder de vrijheid laat om zijn eigen koers te volgen.

artikelen

art. 1. Begripsbepalingen

a. Onze Minister=

Onze minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;

b. leerplicht=

periode die ingaat op 1 augustus volgend op het bereiken van de 5-jarige leeftijd, gedurende een 12-tal schooljaren;

c. leerrecht=

onderwerp van de leerplicht, inhoudende het recht op consequente en gestructureerde begeleiding hetzij door een school hetzij in de vorm van thuisonderwijs, opdat de leerplichtige omstreeks zijn 13e jaar op basis van diens taal- en rekenvaardigheid enig voortgezet schoolonderwijs kan volgen danwel later zelfstandig kan functioneren in een multiculturele samenleving;

d. staatschool=

een uit de openbare kas bekostigde, openbare, bijzondere of speciale dagschool of instelling, die volgens door de overheid bepaalde maatstaven is ingericht, en die bestemd is voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs zoals geregeld in de wet op het primair onderwijs, de wet op het voortgezet onderwijs, de wet op de expertisecentra; c.q. de wet educatie en beroepsonderwijs;

e. staatsvrije school=

een niet uit de openbare kas bekostigde dagschool die wat betreft de bevoegdheid der leraren en wat betreft hetgeen voortvloeit uit het leerrecht als school kan worden aangemerkt;

f. buitenlandse school=

in Nederland gevestigde staatsvrije school waar Nederlands niet de voertaal is, doch waar Nederlands als taal wel wordt onderwezen;

g. thuisonderwijs=

niet uit de openbare kas bekostigd onderwijs dat wat betreft hetgeen voortvloeit uit het leerrecht als onderwijs kan worden aangemerkt;

h. schooljaar=

periode van 1 augustus t/m 31 juli daaraanvolgend;

j. inspectie=

de inspectie van het onderwijs welke belast is met de bewaking van het leerrecht op in Nederland gevestigde staatscholen, staatsvrije scholen en thuisonderwijs;

k. verantwoordelijke persoon=

een ieder die de feitelijke verzorging van een jongere op zich heeft genomen, hoofdelijk, alswel een ieder die met het gezag over de jongere is belast, eveneens hoofdelijk, beiden voor zover het in hun vermogen ligt toe te zien op het nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit deze wet.

art. 2. Verplichtingen

1. De verantwoordelijke persoon is verplicht B&W van de gemeente waar de leerplichtige staat ingeschreven mede te delen, of te doen mededelen, op welke school de leerplichtige staat ingeschreven danwel door wie in thuisonderwijs wordt voorzien.
2. De verantwoordelijke persoon is verplicht zorg te dragen dat de leerplichtige de school waar hij staat ingeschreven geregeld bezoekt.
3. Indien de leerplichtige meerderjarig is, rusten de verplichtingen van dit artikel op hemzelf.
4. Het niet of incorrect nakomen van de in de vorige leden genoemde verplichtingen is een strafrechtelijke overtreding.

art. 3. Vrijstellingen

1. Het staat B&W vrij te besluiten om
 - a. indien een leerplichtige een school in het buitenland bezoekt waarvan aannemelijk is dat deze school vergelijkbare maatstaven hanteert als gelden voor enige in Nederland gevestigde school, vrijstelling van de leerplicht in Nederland te verlenen;
 - b. indien daartoe educatieve of andere redenen zijn, de leerplicht een jaar later te doen ingaan;
 - c. indien daartoe educatieve of andere redenen zijn, de leerplicht op enig moment op te schorten;
 - d. indien daartoe medische of psychische redenen zijn, periodieke danwel definitieve vrijstelling van de leerplicht te verlenen;
 - e. aan een leerplichtige bijzonder verlof te verlenen.
2. Een verzoek om vrijstelling of verlof als bedoeld in het eerste lid dient schriftelijk, gemotiveerd en vooraf bij B&W te worden aangevraagd. B&W kunnen aan de inspectie advies vragen.
3. In afwijking van het vorige lid kan bijzonder verlof tot maximaal een week door de school worden toegestaan, onder mededeling daarvan in enig voor alle ouders/verzorgers openbaar verslag.

art. 4. Wijziging leerplicht

1. De leerplicht eindigt van rechtswege vervroegd indien de leerplichtige een door Onze Minister als zodanig erkend examen of startkwalificatie heeft behaald.
2. De leerplicht duurt van rechtswege ten hoogste vijf schooljaren voort indien niet aan de vereiste van het 1e lid is voldaan en de leerplichtige evenmin vast of regelmatig werk heeft gevonden.

art. 5. Inspectie

1. De inspectie geeft een oordeel of een school c.q. het thuisonderwijs voldoet aan de daarvoor geldende vereisten.
2. Het is de inspectie bij de beoordeling van staatsvrije scholen en thuisonderwijs niet toegestaan
 - a. enig pedagogische concept te beoordelen;
 - b. een rechtlijnig voortschrijdende ontwikkeling te eisen;
 - c. een schriftelijke verantwoording van het curriculum of van leer- vorderingen te eisen;

- d. een negatief oordeel uit te brengen zonder de verantwoordelijke personen en oud-leerlingen te hebben gehoord.
3. De inspectie rapporteert haar bevindingen aan Onze Minister middels een jaarverslag.

art. 6. Rechtsbescherming

1. Een beslissing van B&W als bedoeld in artikel 3 is een beschikking in de zin der Awb.
2. Het oordeel van de inspectie als bedoeld in artikel 5, is een beschikking in de zin der Awb.
3. Staatsvrije scholen, thuisonderwijzers, B&W en verantwoordelijke personen kunnen bij verschil van mening met de inspectie alternatieve inspectieorganen danwel alternatieve deskundigen in enige procedure doen oproepen en horen.
4. Aan staatsvrije scholen en aan thuisonderwijs mogen geen andere eisen gesteld worden dan die welke voortvloeien uit deze wet.
5. Een procedure op basis van dit artikel heeft schorsende werking te gunste van het voortbestaan der school c.q. het voortduren van het thuisonderwijs.

art. 7. Verzuim en verwijdering

1. Ongeoorloofd verzuim van langer dan een dag, een ernstig vermoeden van een zodanig verzuim, schorsing en verwijdering van leerlingen van een school worden door de school binnen een week gemeld aan B&W der gemeente waar de leerplichtige staat ingeschreven.
2. Het niet-melden van de in het vorige lid genoemde verplichtingen is een strafrechtelijke overtreding.

art. 8. Verplichtingen B&W

1. B&W houden bij waar leerplichtigen die in hun gemeente staan ingeschreven op school zitten, danwel of zij huisonderwijs ontvingen of vrijstelling van de leerplicht verkregen als bedoeld in artikel 3.
2. B&W doen jaarlijks, te meten op een door Onze Minister te bepalen peildatum, aan Onze Minister alsook aan de inspectie, opgave van de aantallen leerplichtigen op welke scholen waren ingeschreven, hoeveel leerplichtigen huisonderwijs genoten en hoeveel van de leerplicht waren vrijgesteld.
3. B&W kunnen deze opgave van een toelichting voorzien.

art. 9. Citeertitel

Deze wet kan worden aangehaald als "Leerplichtwet 2008". Zij treedt in werking op 1 augustus 2008.

toelichting

Deze "Leerplichtwet 2008" is geen dichtgetimmerde wet. Wel is er een ongebruikelijk lange considerans om onszelf te waarschuwen dat de democratie niet mag afglijden in de richting van een fascisto~de eenheidsworst. Voorop stond daarom het streven naar deregulering, naar leesbaarheid, naar versterking van het maatschappelijk draagvlak en naar een betere balans tussen de inspectie namens de regering, de ouders namens hun pupillen en de lokale overheid ofwel de leerplichtambtenaar. Een centraal gestuurd onderwijssysteem behoeft een gedetailleerde wet- en regelgeving, een decentraal systeem dat de gemeentes een grotere armslag geeft om op onvoorziene situaties creatief in te spelen, kan met veel minder regelgeving toe. Geen aparte paragraaf voor "trekkend bestaan", geen apart hok voor 4-jarigen, geen aparte regeling tegen dubbele inschrijving.*2 De minister ziet de leerplichtambtenaar - slechts - als haar "ogen en oren".*3 De "Leerplichtwet 2008" beoogt het lokale bestuur daarentegen dichter bij de burger te brengen en dit bestuur zijn eigen verantwoordelijkheid tussen inspectie en burger te laten behouden, en waar dit wegens het ontbreken van specifiek pedagogische kennis niet zou kunnen, de burger in artikel 5 en 6 enige wapenen tegen het monopolisme van de inspectie in handen te geven.

Vincent Loosjes

Werkendam/Jamoigne, maart 2006

1* Schooltjes die ge~nspireerd zijn op bij voorbeeld A.S. Neill (Summerhill, G.B.), Mike en Mimsy Sadovski (Sudbury, V.S.), Rebeca Wild (Ecuador, auteur van "In vrijheid leren"), Rudolf Steiner (Staatsvrije Vrije Scholen).

2* Enkele details die vragen kunnen oproepen:

Artikel 1 onder b: thans is er rechtsongelijkheid omdat we niet allemaal tegelijk jarig zijn.

Artikel 3 in fine: er is dus geen sanctie anders dan een sociale.

Artikel 6, 4e lid: natuurlijk blijft de Wet op het Onderwijstoezicht gelden, maar zeggenschap via de WOT leidt m.i. tot misbruik, om niet te zeggen tot d'@tournement de pouvoir.

In plaats van het noemen van het hoofd of de directeur van de school, heb ik de school als rechtspersoon behandeld.

3* Ongedateerde brief VO/B&B/2006-7155, van februari 2006 aan ouders van "De Ruimte" in Soest.

mr V.P. Loosjes werkt aan zijn proefschrift over het karakter van de vrijheid van onderwijs als grondrecht bij prof. mr. dr. D. Mentink, Erasmusuniversiteit Rotterdam.