

Nr. O.R. 63900

22 maart 1962

Betreffende: herziening Leerplichtwet

Aan Zijne Excellentie de
staatssecretaris van onderwijs,
kunsten en wetenschappen te
's- G R A V E N H A G E

De Derde Afdeling van de Onderwijsraad heeft de eer Uwe Excellentie met gebruikmaking van artikel 4, eerste lid, van de Wet van 21 februari 1919, S. 49, houdende instelling van de Onderwijsraad, hierbij eigener beweging het volgende onder uw aandacht te brengen.

Bij recente bezoeken van commissies uit haar midden, met name aan scholen met kinderen uit a- of zwaksociale milieus, moesten deze constateren, dat het onwettig schoolverzuim niet alleen vrij groot is, maar bovendien eerder toe- dan afneemt. Bij nadere informatie bleek dan zelfs, dat de hoofden der scholen dikwijls de gevallen van onwettig schoolverzuim niet overeenkomstig artikel 19, par 1, eerste lid, der Leerplichtwet te bestemder plaatse melden.

Dat dit verschijnsel zich niet beperkt tot de bezochte scholen, werd de Afdeling bevestigd door kennisneming van een onderzoek terzake in één van de grootste gemeenten van ons land, waarbij onder meer bleek, dat slechts door één school in deze gemeente regelmatig gegevens omtrent onwettig schoolverzuim werden verschaft.

Tengevolge hiervan komt dus meestal de procedure, welke moet leiden tot het nemen van wettelijke maatregelen tegen dit verzuim, overeenkomstig de bepalingen van de Leerplichtwet, niet eens op gang.

Eén en ander komt kennelijk niet alleen voort uit onwil van de kant van het hoofd van de school of uit zijn eventuele vrees voor moeilijkheden met de ouders, maar vooral uit zijn ervaring, dat deze procedure veelal tot niets, althans niet tot een voldoende effectief resultaat leidt.

Het is de Afdeling bovendien gebleken, dat ook door het rijksschooltoezicht niet altijd voldoende aandacht aan dit verzuim wordt besteed. Dit is naar alle waarschijnlijkheid eveneens een gevolg van het feit, dat genoemde procedure met zo veel moeilijkheden gepaard gaat en tenslotte tot weinig of niets leidt.

De Afdeling moet derhalve concluderen, dat de cijfers, ontleend aan Staat 64 van de " Criminele Statistiek ", uitgave van het Centraal Bureau voor de Statistiek, betreffende de schuldigverklaringen en transacties terzake van overtreding van

de Leerplichtwet geenszins een basis vormen voor een oordeel over een (vermeende) toeneming van het onwettig schoolverzuim, zoals uw ambtgenoot, de minister van justitie blijkens zijn Memorie van Antwoord op Hoofdstuk VI van de Rijksbegroting aan de Tweede Kamer aanneemt (6500, Hoofdstuk VI, nr. 10, blz. 12, punt 43).

De Afdeling ziet in het onwettig schoolverzuim een zeer ernstig probleem, te meer omdat door het toenemen van de behoefte aan vacatiespreiding, zonder dat hiervoor een, ook voor het onderwijs, bevredigende algemene regeling is verkregen, de tendens daartoe nog sterker zal worden, terwijl bovendien de invoering van de vijfdaagse werkweek oorzaak blijkt van meer schoolverzuim op de zaterdagen.

De Afdeling wil daarom in de eerste plaats Uwe Excellentie op de urgentie van het treffen van voorzieningen voor de oplossing van dit probleem wijzen. Anders vreest zij, dat de vorming van de jeugd in alle opzichten van dat verzuim steeds groter nadeel zal ondervinden en dat met name het ontwikkelingspeil van de bevolking zelfs niet op het bestaande niveau gehandhaafd kan blijven.

Het stemt de Afdeling daarom tot voldoening, dat ook Uwe Excellentie blijkens de Memorie van Antwoord op de Onderwijsbegroting aan de Tweede Kamer een algemene herziening van de Leerplichtwet binnenkort noodzakelijk acht (6500, Hoofdstuk VII, nr. 15, blz. 15, punt 93).

De Afdeling ziet hierin te meer aanleiding om mede op grond van de haar nu ter beschikking staande gegevens, enige punten naar voren te brengen, die bij een dergelijke herziening haars inziens moeten worden overwogen, en haar oordeel uit te spreken omtrent de voornaamste eisen, waaraan de nieuwe regeling zal moeten voldoen, welke naar zij hoopt inderdaad op korte termijn tot stand zal komen.

Haar aandacht gaat daarbij vooral uit naar een zo effectief mogelijke bestrijding van het euvel van het onwettig schoolverzuim, omdat dit het meest urgent blijkt en omdat deze bestrijding ook de voornaamste functie is, die de Leerplichtwet naar haar oordeel heden ten dage dient te vervullen.

1. De Afdeling acht het noodzakelijk, dat de Leerplichtwet in haar geheel wordt herzien en dat men zich daarbij uitsluitend baseert op datgene, wat nu in de huidige maatschappij met betrekking tot de leerplicht wettelijk dient te worden vastgesteld.

Men moet zich voor ogen houden, dat de geldende Leerplichtwet, welke dateert van het jaar 1900, indertijd een geheel eigen functie had, vooral omdat toen de overtuiging van de noodzaak van de leerplicht zeker niet algemeen leefde. Dit mag reeds blijken uit het feit, dat deze Wet slechts bij toeval in de Tweede Kamer de kleinst mogelijke meerderheid kon verwerven. Vandaar dat ook voorzien werd in maatregelen, die een meer overredend dan sanctionerend karakter droegen. (zie met name de betreffende Handelingen van de Tweede Kamer over de taak van commissies tot wering van schoolverzuim .)

2. Ook krachtens de nieuwe regeling zal het hoofd der school ongetwijfeld de eerste inlichtingen omtrent het onwettig schoolverzuim moeten verschaffen. Daarom is het zeker van groot gewicht, dat deze wet zo eenvoudig en overzichtelijk mogelijk wordt geredigeerd en dat alle uitvoeringsvoorschriften in één algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

In dit verband wil de Afdeling ook wijzen op het grote belang, dat het hoofd der school beschikt over voldoende kennis en inzicht in de wettelijke regelingen, waarmee hij speciaal in zijn functie te maken heeft.

Indien in de toekomst voor de benoembaarheid als hoofd der school naast de akte van bekwaamheid als volledig bevoegd onderwijzer nog een speciaal bewijs van geschiktheid als hoofd der school zou worden vereist, hetgeen de Afdeling niet ongewenst voorkomt, dan zou tevens een eis voor verkrijging van dit bewijs moeten zijn het tonen van voldoende kennis van de wetgeving, voorzover deze noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de functie van hoofd der school.

Nu reeds verdient het naar het oordeel der Afdeling overweging in de derde leerkring van de kweekschool deze wetskennis te behandelen. Het niet voldoende op de hoogte zijn van de wettelijke voorschriften vormt immers eveneens een rem voor een behoorlijke uitvoering en handhaving van de Leerplichtwet.

3. Een van de ernstigste bezwaren tegen de huidige regeling is wel, dat er te veel tijd overheengaat alvorens een onwettig schoolverzuim te bevoegder plaatse wordt gemeld. Deze vertraging van de procedure bemoeilijkt ook het verkrijgen van het noodzakelijke feitenmateriaal. Het hoofd der school moet nu immers eerst de vier dagen, genoemd in artikel 16, vierde lid der Leerplichtwet afwachten en heeft daarna nog een termijn van drie dagen (artikel 19, par. 1, lid 1) tot melding.

Een grote verbetering zou ongetwijfeld reeds bereikt zijn, wanneer het hoofd der school verplicht werd uiterlijk binnen twee dagen alle verzuimen te melden, waarvan hij niet weet, dat zij geoorloofd zijn, met duidelijke opgave van naam, woonplaats en adres van leerling en aansprakelijke personen. Het hoofd zal dan niet steeds zelf in alle gevallen van vermoedelijk ongeoorloofd schoolverzuim behoeven na te gaan, of er een reden is, die het verzuim wettigt dan wel verschoonbaar maakt, zoals nu krachtens artikel 19, eerste lid. Het blijkt, dat de hoofden juist om aan deze verplichting te ontkomen, die behalve extra werk ook moeilijkheden met de ouders of verzorgers mede kan brengen, geneigd zijn om in feite onwettige schoolverzuimen niet als zodanig te melden. Tegen het niet voldoen aan bovenbedoelde meldingsplicht van het hoofd ware een soortgelijke sanctie te stellen, als in het vigerende artikel 23 wordt bepaald. In verband met het voorgaande is het gewenst het hoofd te verplichten in de te handhaven maandelijkse opgave van geoor-

loofde schoolverzuimen duidelijk de redenen hiervan op te geven.

De Afdeling heeft overigens de stellige overtuiging, dat de hoofden een grotere medewerking, zelfs groter dan de wet strikt zal eisen, zullen geven, wanneer in de wet eenmaal de mogelijkheid tot een werkelijk effectieve bestrijding van het onwettig schoolverzuim zal zijn geschapen.

4. Wat de commissies tot wering van schoolverzuim betreft, is het de Afdeling met name uit het reeds genoemde onderzoek gebleken, dat aan hun inschakeling weinig effectieve waarde kan worden toegekend en dat deze dikwijls zelfs alleen maar vertragend werkt. Zo blijkt, dat lang niet altijd binnen de vereiste termijn van 8 dagen (art. 19, par. 1, eerste lid) met het onderzoek een aanvang wordt gemaakt.

Een ernstige belemmering voor deze commissie is ook het feit, dat er geen verschijningsplicht bestaat voor de aansprakelijke personen, wanneer zij voor de commissies worden opgeroepen in verband met het bepaalde in artikel 19, par. 1, lid 2, laatste volzin. De commissies staan bovendien veelal te geïsoleerd en verkrijgen dikwijls met name van het hoofd der school onvoldoende gegevens. Een en ander maakt een behoorlijk onderzoek onmogelijk.

Tengevolge van de gewijzigde omstandigheden is ook de oorspronkelijke, allereerst overredende taak van deze commissies voor een belangrijk deel vervallen.

De Afdeling heeft overwogen, of niettemin deze commissies handhaving verdienen. Dan zouden echter taak en bevoegdheden van deze commissie meer reliëf moeten verkrijgen. Allereerst zou inderdaad de plicht van de aansprakelijke personen tot verschijning voor de commissie moeten worden ingevoerd. De wettelijk gestelde termijn voor de aanvang van het onderzoek door de commissies zou stringenter moeten worden nageleefd. Ook de zittingsgelden van de commissieleden zouden moeten worden verhoogd. Voorts zou het voor de commissies mogelijk moeten zijn om via andere personen en instanties de voor haar onderzoek noodzakelijke nadere inlochttingen te verkrijgen. Inzake zouden zij zelf de bevoegdheid moeten hebben om eventueel zonder inmenging van inspecteur of politie procesverbaal op te maken en vooral ook om de procedure desgewenst te beëindigen met een officiële waarschuwing.

De Afdeling heeft echter niet de overtuiging, dat, zelfs wanneer genoemde voorwaarden vervuld worden, deze commissies minder moeizaam zullen kunnen werken en dat daarmee de nodige bespoediging der procedure zal worden bereikt. Hierbij komt, dat vanwege haar zelfstandigheid grote verschillen in behandeling van in feite soortgelijke gevallen voor kunnen komen, met andere woorden, dat er voor rechtsgelijkheid in deze weinig garantie is.

Men kan het een principiële voordeel achten, dat deze commissies in haar huidige samenstelling rechtstreeks uit de bevolking voortkomen en hiermede dus nauw contact hebben. Het blijkt echter, dat desondanks nu reeds deze commissies nau-

welijks bekendheid genieten. Bovendien zullen deze commissies juist bij uitbreiding van haar bevoegdheden meer autoriteit moeten bezitten en zal juist bedoeld contact, omdat de taak van de commissies voornamelijk een vervolgingstaak is, eerder een belemmering kunnen zijn.

De Afdeling ziet dus het effect van de bestrijding van het schoolverzuim liever niet afhankelijk van deze commissies.

Vooraf ook omdat de grote kans van herhaling en continuering van het eenmaal geconstateerde schoolverzuim het des te noodzakelijker maakt, dat de eventuele vervolgingsprocedure zo snel en doeltreffend mogelijk kan plaats vinden, geeft de Afdeling de voorkeur aan concentratie van de taak en bevoegdheden, die nu de commissies tot wering van het schoolverzuim en de inspectie terzake hebben, in één functionaris met politiebevoegdheid. Een dergelijke functionaris, aan wie dan het hoofd de verzuimen moet melden, kan zich onmiddellijk en rechtstreeks wenden tot de aansprakelijke personen en kan ook gemakkelijk in contact treden met andere personen, instellingen of organen, die de zaak aangaat of die erbij betrokken zijn.

In een artikel in het Tijdschrift van Overheidsadministratie, 1959, blz. 411, werd in dit verband reeds gepleit voor een speciale opsporingsambtenaar toegevoegd aan het rijksschooltoezicht. De Afdeling acht dit echter niet de meest gewenste oplossing. Allereerst liggen de werkzaamheden van deze functionaris naar hun inhoud en doel niet op het terrein van het onderwijs, maar veel meer op dat van politie en justitie. De inspectie is daarom te weinig erbij geïnteresseerd en bovendien mist zij in het algemeen de nodige kennis en het inzicht op laatstgenoemd terrein om te komen tot een vruchtbaar contact terzake met organen en autoriteiten op dit gebied.

Op grond van het bovenstaande verdient het naar het oordeel der Afdeling eerder de voorkeur om de onderwijsinspectie zo veel mogelijk van haar taak in deze te ontlasten en bedoelde functie te laten vervullen door een justitiële ambtenaar, die zo mogelijk met niets anders is belast. Men zou kunnen beginnen met de aanstelling van een speciale functionaris hiervoor per arrondissement. Voor het vervullen van deze functie kan men denken aan personen, die een opleiding in de sector van het maatschappelijk werk, meer speciaal op het gebied van de kinderbescherming hebben genoten. Zij moeten immers vooral bekend zijn met de milieus, waaruit de betreffende kinderen voortkomen, en met de (gezins-) omstandigheden, waarin deze verkeren.

Het hoofd moet verplicht worden aan deze functionaris de nodige gegevens en inlichtingen te verstrekken.

Ook met de inspecteur, aan wie toch het toezicht blijft op de juiste uitoefening van de voorschriften van de Leerplichtwet op de scholen, zal deze functionaris geregeld contact moeten onderhouden.

De inspecteur zal op zijn beurt afschriften (doorslagen) van de opgave van verzuimen moeten ontvangen.

De Afdeling acht het ten zeerste gewenst, dat deze functionarissen tevens bevoegd zijn officiële waarschuwingen te geven aan de aansprakelijke personen. Deze waarschuwingen zullen in een aantal gevallen zeker even effectief kunnen werken als een voortgezette vervolging met eventuele toepassing van sanctie.

Door zijn nauwe relaties met politie en justitie zal een dergelijke functionaris ook gemakkelijker een veelal noodzakelijke bespoediging van afdoening en eventuele berechting kunnen bevorderen.

De Afdeling is zich bewust, dat de aanstelling van en de outillage voor bedoelde functionarissen extra lasten zullen medebrengen voor 's Rijks schatkist. Zij acht dit echter zeker verantwoord, gezien het belang, dat ieder kind voldoende onderwijs ontvangt en gezien de verwachting, dat het enige alternatief zal zijn, dat de Leerplichtwet steeds meer een dode letter wordt.

5. De Afdeling acht het ook van zeer groot gewicht, dat de rechter, die uiteindelijk de overtredingen der Leerplichtwet moet berechten, voldoende inzicht heeft en kan hebben in de belangen, die met de handhaving van deze wet zijn gemoeid.

Van de kantonrechter kan dit niet altijd verwacht worden, zoals nog onlangs duidelijk bleek in het geval Dokkum, waarover 14 maart 1961 schriftelijke vragen werden gesteld in de Tweede Kamer, door Uwe Excellentie op 18 mei 1961 beantwoord.

Naar het oordeel der Afdeling zijn bij de bestrijding van het onwettig schoolverzuim voornamelijk de belangen van de leerling, van het kind in het geding. Deze bestrijding kan derhalve allereerst als een vorm van kinderbescherming worden gezien.

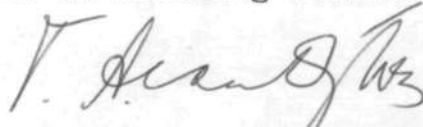
Het komt de Afdeling voor, dat daarom de berechting van dit verzuim in de toekomst in plaats van door de kantonrechter moet geschieden door de kinderrechter, die zij daartoe meer gequalificeerd acht vanwege aard en karakter van zijn functie. Dit te meer, waar het onwettig schoolverzuim veelal een aspect zal zijn van een verwaarlozing van de ouderlijke zorg, in welke materie de kinderrechter bij uitstek competent is en uit welke hoofde hij waarschijnlijk dikwijls toch reeds met de betrokkenen in aanraking komt of zal komen.

Er is nu ook de klacht, dat de door de kantonrechter opgelegde boeten wegens overtredingen van de Leerplichtwet veelal dermate laag zijn, dat het gewenste effect niet wordt bereikt. De Afdeling is er zich uiteraard van bewust, dat de wetgever ten aanzien van de bepaling van de strafmaat de rechter vrijheid moet laten. Wel geeft zij echter in overweging de strafmaxima hoger te stellen.

Naar het oordeel der Afdeling dient ook bevorderd te worden, dat het hoofd van de betreffende school, de inspecteur, en de onder 4 bedoelde functionaris, die het aangaat, in kennis worden gesteld van de uitspraken van de rechter terzake. Ook in geval genoemde functionaris een officiële waarschuwing geeft, als bovenbedoeld, dient deze dit aan het betreffende hoofd der school en aan de inspecteur mede te delen.

6. Tenslotte wil de Afdeling nog enige punten aangeven, die naar haar oordeel overweging verdienen bij een algehele herziening van de Leerplichtwet.
- a. aanpassen van de wet aan de bestaande praktijk, volgens welke het nagaan van absolute schoolverzuimen door het gemeentebestuur in plaats van door de inspectie geschiedt;
 - b. verplichting van het hoofd der school, om, indien een leerplichtig kind door hem van de leerlingenlijst wordt afgevoerd, zonder dat hem is gebleken, dat het kind elders onderwijs geniet of althans naar een andere gemeente is verhuisd, hiervan genoemde functionaris in kennis te stellen, zulks ter vervanging van de huidige regeling van artikel 11;
 - c. beperking van de vrijstellingsgrond in artikel 7, onder 4e, van de Leerplichtwet tot overwegend bezwaar tegen richting van het onderwijs;
 - d. uitbreiding afstand bedoeld in artikel 7, derde lid, tot 8 km;
 - e. algemene verlening bij de Wet van de bevoegdheid, bedoeld in het bestaande artikel 30.
 - f. het doen vervallen van de regeling in de bestaande artikelen 35 tot en met 37.

Namens de Afdeling voornoemd,



(mr. T.A. van Dijken, voorzitter)



(mr. C. van Asseldonk, adjunct-
secretaris)