

Juridische toelichting voor vrijstelling wegens buitenlands afstandsonderwijs

Door Drs. P.J. van Zuidam*
Lelystad, 30 september 2009

De Leerplichtwet geeft de mogelijkheid kinderen van de plicht tot inschrijving aan een Nederlandse school vrij te stellen door hen onderwijs te laten volgen aan een school die in het buitenland is gevestigd. Het doel van dit betoog is te bezien of deze vrijstellingsvorm ook toepasbaar is voor afstandsonderwijs aan een buitenlandse onderwijsinstelling.

Deze vrijstelling wordt geregeld door de artikelen 5 en 9 van de Leerplichtwet 1969:

Artikel 5:

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 een instelling staat ingeschreven, zolang (...)

c. de jongere als leerling van een inrichting van onderwijs buiten Nederland staat ingeschreven en deze inrichting geregeld bezoekt.

Artikel 9:

Een beroep op vrijstelling op grond van artikel 5 onder c kan slechts worden gedaan, indien bij de kennisgeving een verklaring is overgelegd van het hoofd van de inrichting van onderwijs waaruit blijkt, dat de jongere als leerling van deze inrichting staat ingeschreven en haar geregeld bezoekt.

De vraag waar het bij een beroep op artikel 5 onder c wegens buitenlands onderwijs om gaat is hoe kernbegrippen als 'inrichting van onderwijs' en 'geregeld bezoek' dienen te worden verstaan. Hieronder volgt een nadere beschouwing van deze kernbegrippen.

Wat is een 'inrichting van onderwijs'?

Er kan worden aangenomen dat elke buitenlandse school of instelling valt onder de noemer 'inrichting van onderwijs', zolang deze beschikt over een 'hoofd' (een directeur) en beschikt over een legale status in het land van vestiging voor het geven van onderwijs aan jongeren die in Nederland leerplichtig zouden zijn.

Onder deze term kunnen niet alleen (dag)scholen vallen maar ook andere instellingen die in het land van vestiging bevoegd zijn tot het geven van onderwijs aan leerplichtigen. Indien in zo'n geval een 'inrichting van onderwijs' bijvoorbeeld een dagschoolafdeling en een afdeling voor afstandsonderwijs heeft, dan vallen deze beide afdelingen onder de noemer 'inrichting van onderwijs'. Als de Nederlandse wetgever dit beperkter had bedoeld, dan zou deze het begrip "dagschool" hebben gebruikt. Dit begrip komt voor in artikel 1 van de leerplichtwet om aan te geven dat hiermee een instelling voor de gehele dag, m.a.w. voor voltijdsonderwijs werd bedoeld waarmee aan de leerplicht kan worden voldaan.

De essentiële kenmerken van een 'inrichting van onderwijs' met een 'hoofd' zijn, ten eerste, een intern stelsel van gezagsverhoudingen – het 'hoofd' leidt immers de inrichting.

* Peter van Zuidam is lid van de werkgroep Leerplicht en Leerrecht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht NVOR en is bestuurslid van de Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs NVvTO.

Ten tweede voert een behoorlijke 'inrichting van onderwijs' een doordacht pedagogisch concept. Het moet een volwassen instelling met lesbevoegde professionals betreffen waarvan men inzicht in een zodanig concept kan verwachten.

Ten derde behoort een buitenlandse instelling te voldoen aan de wettelijke vereisten voor onderwijs aan minderjarigen, die in het land van vestiging voor dergelijke instellingen zijn vastgesteld.

Het vierde kenmerk is dat de instelling de verantwoordelijkheid neemt voor het onderwijs dat de ingeschreven leerlingen ontvangen. Zodra de instelling zich verantwoordelijk verklaart is er in juridische zin sprake van schoolonderwijs[†], ook als dat in overleg met en met toestemming van de instelling thuis of elders buiten de schoolmuren plaatsheeft.

Wat betekent 'geregeld bezoek'?

De term 'geregeld bezoek' wordt niet alleen gebruikt in de artikelen 5 onder c en 9 maar ook in artikel 2 lid 1 Leerplichtwet 1969, dat voor de volgens die wet verantwoordelijke personen de verplichting regelt de jongere op een school te doen inschrijven en de school van inschrijving geregeld te doen bezoeken.

'Geregeld bezoek' kan in negatieve zin worden gedefinieerd als het 'niet verzuimen van les- en praktijktijd'. Voor het Nederlandse schoolonderwijs heeft deze term een ruimere strekking dan alleen bezoek aan het gebouw waar de school in is gevestigd. Anders zouden alle leerlingen die (al dan niet begeleid door een leerkracht) het schoolgebouw verlaten op weg naar het sportveld, het zwembad of op een schoolreisje de leerplichtwet overtreden. Dat kan de wetgever natuurlijk niet bedoeld hebben.

'Geregeld bezoek' staat dus niet voor fysieke aanwezigheid in het schoolgebouw zonder meer, maar voor de fysieke aanwezigheid op een door de onderwijsinstelling vastgestelde locatie, alwaar deze in staat is haar gezag en verantwoordelijkheid over de leerling uit te oefenen, opdat de leerling het onderwijs ontvangt dat de instelling voor hem (of haar) heeft bestemd.

Dat een onderwijsinstelling deze condities meest in het eigen schoolgebouw uitoefent ligt voor de hand, maar dat maakt niet dat we uit mogen sluiten dat leerlingen het voor hen bestemde onderwijs kunnen ontvangen op andere locaties. Op welke locatie de school ook bepaalt dat de leerling daar aanwezig moet zijn voor zijn onderwijs, ouders (verantwoordelijke personen) voldoen aan de norm van 'geregeld bezoek' als zij zorgen dat hun kind daar op de vastgestelde tijden aanwezig is.

Na de vaststelling van artikelen 5 en 9 van de huidige leerplichtwet in 1968 is de vrijheid van scholen om het 'geregeld bezoek' te bepalen belangrijk vergroot. Artikel 41 van de Wet Primair Onderwijs (WPO), dat de verplichte deelname van leerlingen aan het onderwijs regelt, is eind 2003 aangepast om scholen in staat te stellen hun onderwijs per leerling aan te passen aan individuele behoeften. De tekst anno 2009 luidt:

De leerlingen nemen deel aan alle voor hen bestemde onderwijsactiviteiten, met dien verstande dat die onderwijsactiviteiten voor de leerlingen onderling kunnen verschillen.

Het bevoegd gezag kan op verzoek van de ouders een leerling vrijstellen van het deelnemen aan bepaalde onderwijsactiviteiten. Een vrijstelling kan slechts worden verleend op door het bevoegd gezag vastgestelde gronden. Het bevoegd gezag bepaalt bij de vrijstelling welke onderwijsactiviteiten voor de leerling in de plaats komen van die waarvan vrijstelling is verleend.

[†] In tegenstelling tot schoolonderwijs dragen ouders de verantwoordelijkheid over het onderwijs dat zij geven of laten geven, zolang zij die verantwoordelijkheid niet aan een onderwijsinstelling delegeren. Er is dan sprake van thuisonderwijs.

Dat het onderwijs per leerling mag verschillen zet de mogelijkheid voorop dat niet alle kinderen steeds bij elkaar in de klas aanwezig zijn. Indien de school de ouders vertrouwt, kan het schoolonderwijs ook thuis plaatshebben, mits de leerling en een bevoegde leerkracht van de school met elkaar kunnen communiceren. Een deelvrijstelling van het (klassikale) standaardonderwijs dient dan ook door de ouders te worden verzocht. Dat betekent dat de aanpassing van het onderwijs in overleg tussen ouders en school moet worden vastgesteld.

Artikel 41 WPO onderbouwt dat onder 'geregeld bezoek' moet worden begrepen de door de verantwoordelijke instelling vastgestelde onderwijsdeelname. Als de onderwijsinstelling voor een leerling regelt dat het onderwijs zich buiten de eigen schoolmuren afspeelt, dan kan de leerling, als deze die de aanwijzingen van de school trouw opvolgt, nooit schuldig zijn aan relatief schoolverzuim, noch zijn ouders.

Een buitenlandse onderwijsinstelling, die voorziet in afstandsonderwijs maar ook in het eigen gebouw voorziet in onderwijs aan de leerlingen onder haar verantwoordelijkheid, valt zeker binnen de betekenis van 'instelling van onderwijs' in artikel 5 onder c en 9 Leerplichtwet 1969 en past haar verantwoordelijkheden toe op een wijze die ook aan een Nederlandse scholen is toegestaan – ook al maken Nederlandse scholen niet veel gebruik van de bevoegdheden in artikel 41 WPO zoals hier bedoeld. Nederlandse scholen hebben in feite niet minder bevoegdheden om het onderwijs per leerling verschillend in te richten dan de buitenlandse scholen wier afstandsonderwijs kan leiden tot een beroep op artikel 5 onder c van de Leerplichtwet 1969.

De Nederlandse wetgever stelt aan de verklaring in de zin van artikel 9 geen nadere eisen en gaat er dus kennelijk vanuit dat de buitenlandse onderwijsinstelling haar eigen normen voor 'geregeld schoolbezoek' hanteert. Het is aan de buitenlandse instelling zelf om te bepalen welke eisen deze aan het 'geregeld bezoek' wil stellen. De instelling heeft daarbij wel te maken met de eisen van haar eigen overheid, maar de Nederlandse overheid mengt zich niet in het beleid van de instelling en laat deze hier vrij in.

De Nederlandse wet stelt trouwens aan particuliere, niet door de overheid bekostigde scholen geen eisen aan het aantal les- en openingsuren; alleen rijksbekostigde scholen hebben met lesurennormen te maken. Er is geen goede grond te geven waarom buitenlandse (meest eveneens particuliere) instellingen dan wél aan criteria van fysiek lesbezoek zouden moeten voldoen om te kunnen vallen onder artikel 5 onder c Leerplichtwet 1969.

Degene die het bezoek "regelt" is dus de buitenlandse onderwijsinstelling zelf (eventueel ingetoomd door haar overheid aldaar). Dit sluit aan bij het Nederlandse onderwijsrecht als geheel. Nederlandse scholen hebben eveneens een zekere (door artikel 23 Grondwet gegeven) vrijheid van inrichting van hun onderwijs.

We leven in de 21^e eeuw. Leerlingen aan een instelling voor afstandsonderwijs kunnen intensief contact onderhouden per brief, per e-mail, maar ook met stem- en beeldcontact (denk aan Skype en betaalbaar geworden telefoontarieven, etc.) met hun docenten, net zo intensief als de school nodig vindt. Er is bij afstandsonderwijs al lang niet meer alleen sprake van schriftelijke correspondentie. De wetgever anno 1969 kon de communicatiemogelijkheden van tegenwoordig niet hebben voorzien.

Het uitgangspunt van de bepaling of wordt voldaan aan de norm van 'geregeld bezoek' is de vraag of de buitenlandse instelling tevreden is over de mate waarin de leerling aan de opgelegde eisen voldoet met betrekking tot de onderwijsdeelname. Dat kan blijken uit een schriftelijke verklaring. Als hieruit blijkt dat het kind voldoet aan de vereisten van onderwijs en opkomst (de vertaling van het veelgebruikte woord *attendance*), dan blijkt daaruit onder andere dat het kind tenminste zo vaak met de instelling contact heeft gehad als deze nodig vond voor de pedagogische en didactische begeleiding.

Gezien de hierboven beschreven bevoegdheden die Nederlandse scholen hebben om de locaties van het te ontvangen onderwijs vast te stellen kan het eventuele gegeven, dat

kinderen hun schoolonderwijs fysiek elders dan in de plaats van vestiging van de instelling genieten, een beroep op art. 5 onder c niet diskwalificeren.

Wat als het afstandsonderwijs niet voldoet?

We gaan bij de beantwoording van deze vraag uit van een volwassen en professionele 'inrichting van onderwijs' met als kenmerken een gezagsstructuur, een doordacht pedagogisch concept en de opname van verantwoording voor het onderwijs aan de ingeschreven leerlingen. De instelling is zowel tot afstandsonderwijs als tot dagopvang in staat.

Uit een verklaring of rapport kan blijken of de onderwijsinstelling tevreden is over de effectiviteit van het afstandsonderwijs. Als die onvoldoende is, dan kan de instelling de leerling tot bezoek aan de dagschoolafdeling verplichten, op straffe van beëindiging van de inschrijving, omdat de instelling de gang van zaken niet meer voor haar verantwoording kan nemen. Als zulk een scenario niet plaatsvindt, mag worden aangenomen dat de instelling vanuit haar pedagogische inzicht en ervaring van mening is dat dagschoolbezoek voor de leerling niet noodzakelijk is en dat het afstandsonderwijs voldoet.

Het pedagogische inzicht dat de school in deze afweging doet besluiten fysiek schoolbezoek van de leerling onnodig te achten wordt overigens onderbouwd door de moderne wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit van thuisonderwijs¹ (in fysieke zin). Deze inzichten maken ook duidelijk dat de fysieke deelname aan klassikaal onderwijs niet noodzakelijk is voor de sociale en emotionele ontwikkeling² van kinderen.

Mensenrechtelijke beschouwing

Artikel 5 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) regelt het grondrecht op fysieke vrijheid. Ten aanzien van schoolgang stelt het lid 1, aanhef en onder d, van dit artikel het volgende³:

"Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

(...)

(d) the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision

(...)"

De plicht tot schoolonderwijs beperkt de vrijheid van jongeren. Afstandsonderwijs onder een gekwalificeerde instelling beperkt deze vrijheid eveneens. De leerling moet zich immers voegen naar de instructies die de instelling hem geeft, wil deze haar verantwoordelijkheid voor de onderwijsvoortgang kunnen waarmaken. Deze instructies behelzen ook zijn fysieke verblijf, als de instelling dit noodzakelijk acht.

Maar de leerling, zijn ouders en de instelling hebben wel veel meer mogelijkheden voor overleg en consensus ten aanzien van de locaties van het onderwijs en het verblijf van de leerling. De instelling richt het onderwijs individueel in en heeft daarbij oog voor de individuele omstandigheden, behoeften en (on)vermogens van de leerling. De instelling kan rekening houden met diens individuele wensen. Het ligt voor de hand dat de leerling per saldo een grotere mate van vrijheid beleeft dan bij bijvoorbeeld fysiek schoolonderwijs, terwijl het doel (*purpose*) van toezicht op het onderwijs (*educational supervision*) toch wordt bereikt.

Artikelen 5 onder c en 9 van de Leerplichtwet 1969 mogen hierom niet zodanig worden opgevat dat afstandsonderwijs onder een gekwalificeerde buitenlandse onderwijsinstelling nooit voor vrijstelling in aanmerking zou komen. Dat zou leiden tot een disproportionele, grotere ontneming van de vrijheid van de leerling dan noodzakelijk, en dus tot een schending van dit mensenrecht door de Staat der Nederlanden.

Conclusie

De Nederlandse wetgever trekt in beginsel de pedagogische wijsheid van scholen niet in twijfel. Scholen worden geacht te werken aan de ontwikkeling van en in het belang van het ingeschreven kind. De voornaamste eisen liggen in de sfeer van vakbekwaamheid van docenten, organisatie van het onderwijs en de kerndoelen. Een afstandsschool is veelal gevestigd in een rechtsgebied dat vergelijkbare eisen stelt; dat kan blijken uit een verificatieverklaring. De Nederlandse wetgever heeft dan niet de bedoeling gehad om het praktiseren van het moderne pedagogische inzicht tegen te gaan waar een school met een afdeling voor afstandsonderwijs over kan beschikken.

Een beroep op deze vrijstellingsgrond kan niet worden afgewezen op de enkele grond dat er sprake is van afstandsonderwijs, noch op grond van (humanitair-)juridische, noch van sociaal-wetenschappelijke inzichten.

¹ Blok, H. (2002). De effectiviteit van thuisonderwijs: een overzicht van onderzoeksresultaten. Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 14, 151-163.
<http://www.sco-kohnstamminstituut.uva.nl/pdf/effectiviteit.pdf>

² Blok, H. (2004). Is school echt zo belangrijk voor de sociaal-emotionele ontwikkeling? JSW, jaargang 89, nr. 1, 29-32.
<http://www.sco-kohnstamminstituut.uva.nl/pdf/Is%20school%20echt%20zo%20belangrijk%20JSW2004.pdf>

³ Zie voor het EVRM (Engels en Nederlands): <http://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/>