

Bijlage 1 Versie 3

Vernieuwing van het werkproces van de LPA bij beroep op vrijstelling artikel 5 sub b van de Leerplichtwet.

17 mei 2022

Aanleiding

De huidige Amsterdamse werkinstructie voor de leerplichtambtenaar bij een beroep op vrijstelling op grond van artikel 5 onder b voldoet niet meer. Ouders kunnen een beroep doen op deze vrijstelling van inschrijving indien zij overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen.

Er is behoefte aan een nieuwe werkinstructie waarin het werkproces wordt aangescherpt en waarbij het zicht op de leerlingen die zijn vrijgesteld verbetert.

Dit advies geeft aanwijzingen voor een verbeterde werkinstructie. De voorstellen zijn gebaseerd op de interne gesprekken die hebben plaatsgevonden met de betrokken leerplichtambtenaren en beleidsmedewerkster onderwijs, met de juriste onderwijs van de gemeente Amsterdam en met de Amsterdamse officier van justitie voor Leerplicht.

Daarnaast zijn de ervaringen met het beleid rondom artikel 5 sub b LPW in Rotterdam een belangrijke inspiratiebron.

Allereerst wordt in dit advies kort aangegeven vanuit welke visie een vernieuwde aanpak wordt voorgesteld; het recht op onderwijs versus het recht op vrijstelling.

Vervolgens wordt een voorstel voor een aanpak beschreven gebaseerd op deze visie met aanbevelingen voor de uitvoering.

Van het MT wordt gevraagd of zij kunnen instemmen met de voorgestelde aanpak.

Pas na instemming van het MT is het zinvol om de werkinstructie voor de leerplichtambtenaar gedetailleerd uit te werken en vast te leggen. Een globale aanzet is toegevoegd (bijlage 2)

Recht op onderwijs versus recht op vrijstelling

In het huidige schooljaar is er voor 62 kinderen een vrijstelling op basis van 5 sub b. Dit aantal schommelt sinds het schooljaar 2015-2016 tussen de 38 en de 62 leerlingen. De schatting is dat het ongeveer om 30 gezinnen gaat.

Alle kinderen hebben recht op onderwijs. Dat recht is voor deze kinderen niet geborgd. Regulier onderwijs moet immers aan kwaliteitseisen voldoen en er vindt inspectietoezicht plaats, terwijl er bij vrijstelling geen verplichting tot onderwijs geldt, laat staan dat er waarborgen zijn voor de kwaliteit van eventueel thuisonderwijs.

De gemeente moet toezien op naleving van de Leerplichtwet; de leerplichtambtenaar moet kunnen beoordelen of het beroep op vrijstelling door de ouders aan de eisen voldoet.

Behalve voor de handhaving van de Leerplichtwet heeft de gemeente ook een expliciete verantwoordelijkheid voor het borgen van de rechten van het kind.

Het belang van het kind en het recht op onderwijs, zoals vastgelegd in het internationaal verdrag van de rechten van het kind en in het Burgerlijk Wetboek, rechtvaardigen dat wij met ouder(s) die een beroep op vrijstelling artikel 5, onder b Leerplichtwet doen, in gesprek gaan en stringent toetsen of terecht een beroep op de vrijstelling wordt gedaan en op welke wijze er invulling wordt gegeven aan het recht op onderwijs. De gemeente heeft immers de taak om zowel de Leerplichtwet te handhaven als de rechten van het kind te borgen.

Voorstel voor een aanpak door Leerplicht bij een aanvraag voor vrijstelling 5 sub b.

■ Toetsings- en borgings-gesprek:

Ouders die een beroep op vrijstelling artikel 5 onder b indienen worden uitgenodigd voor een gesprek met de leerplichtambtenaar. Dit gesprek wordt gevoerd langs twee lijnen:

1) Toetsing van de vrijstelling

Ouder(s) wordt gevraagd om aan te tonen:

- Dat de opvatting die zij aanhangen als een richting in de zin van de wet moet worden aangemerkt;
- Dat de richting die zij aanhangen belet dat hun kinderen een school bezoeken binnen redelijke afstand en waarom bijvoorbeeld niet buiten schooltijd aandacht aan de eigen richting kan worden besteed;
- Dat hun overwegende bedenkingen niet de vorm van het onderwijs betreffen;

2) Borgen van het recht op onderwijs

Ouder(s) wordt zeer nadrukkelijk gewezen op hun verantwoordelijkheid voor het realiseren van het recht op onderwijs en het voorzien in een goede ontwikkeling van hun kinderen. Ouder(s) wordt gevraagd op welke wijze zij het onderwijs vormgeven en naar de aanwezigheid van een 'onderwijsplan'. Ouders wordt ook gevraagd of zij voldoende toezicht hebben op de onderwijsprestatie van hun kind. Jaarlijks zal leerplicht hier een gesprek met hen over aangaan. In navolging van Rotterdam zou ook overlegd kunnen worden met de Stichting Keurmerk Thuisonderwijs <https://www.stichtingkeurmerkthuisonderwijs.nl/index.php> om toezicht op het thuisonderwijs uit te oefenen.

■ Handhaving:

De leerplichtambtenaar treedt handhavend op als het beroep op vrijstelling niet of onvoldoende wordt onderbouwd. Bij twijfel maakt de leerplichtambtenaar een proces-verbaal op. Dit is altijd het geval als ouders weigeren om in gesprek te gaan. De rechter (en in hoger beroep het hof en eventueel de Hoge Raad) oordeelt of de leerplichtwet is overtreden.

■ Aansluiting bij mogelijke zorgsignalen:

Bij een beroep op vrijstelling 5 sub b doet de leerplichtambtenaar altijd een melding in Multisignaal. Op het moment dat ook andere zorgverleners in de verwijsindex een melding hebben gedaan kunnen de zorgsignalen met elkaar worden besproken.

Daarnaast kunnen concrete zorgsignalen aanleiding zijn voor een zorgmelding bij de Raad voor de Kinderbescherming. Een herhaalde weigering om met de gemeente in gesprek te gaan over het beroep op vrijstelling is zo'n concreet signaal.

Aanbevelingen voor de uitvoering.

- **Behandel de aanvragen centraal:**

De groep ouder(s) die in Amsterdam een beroep doet op vrijstelling van inschrijving artikel 5 onder b is beperkt en de laatste jaren stabiel in aantal. Elk jaar moeten zij voor hun kind(eren) vóór 1 juli opnieuw een beroep doen. Dit betekent dat leerplicht Amsterdam te maken heeft met tot nu toe een beperkt aantal nieuwe aanvragen per schooljaar. De aanvragen komen zeer verspreid binnen en de dossiers worden vaak overgedragen waardoor er regelmatig niet op tijd of niet op de beste manier wordt gehandeld.

Om de tweesporenaanpak goed vorm te geven en uit te voeren is het aan te bevelen om de taken te beleggen bij drie ervaren (senior) leerplichtambtenaren; van elk team één, die geïnteresseerd zijn om zich te specialiseren; zij moeten stevig het gesprek met de ouders kunnen aangaan, de jurisprudentie kennen en weten om te gaan met het recht op onderwijs versus het recht op vrijstelling. Dat vergt bij de aanvang scholing en tijdsinvestering maar levert uiteindelijk efficiency op.

De wijze waarop aan vrijstellingsgrond 5 sub b toepassing is gegeven is veelvuldig aanleiding geweest voor rechterlijke toetsing en tot rechtsvormende uitspraken van de Hoge Raad. Dat komt niet alleen door de gevoeligheid van het onderwerp maar zeker ook door de onduidelijkheid van de gekozen formulering binnen de wet. De drie specialisten zullen dan ook nauw samenwerken met de amsterdamse officier van justitie voor leerplicht. Zo is het mogelijk om zowel binnen Amsterdam als samen met collega's van andere steden en het OM de ontwikkelingen goed te blijven volgen en de aanpak te versterken.

Door het goed vastleggen van de werkwijze en gebruikte instrumenten en door jaarlijkse verslaglegging moet het werk altijd kunnen worden overgedragen aan andere medewerkers.

- **Zorg voor goede monitoring:**

Door het gebruik van een rapportage uit de jeugdmonitor kunnen leerlingen die thuiszitten wegens vrijstelling 5 sub b gemonitord worden. Het is belangrijk om de groep in kaart te brengen en te weten op welke richtingsbezwaren de aanvragen worden gedaan en of het aantal vrijstellingen toe- of afneemt. Zo kunnen ouders actief benaderd worden als er nieuwe onderwijsmogelijkheden komen of als er nieuwe wetgeving van toepassing is.

Door de aanvragen 5 sub b te centraliseren is het ook mogelijk om zicht te krijgen op de beroepen op vrijstelling die niet door de leerplichtambtenaar zijn toegekend. Deze informatie is belangrijk omdat over deze aanvragen veelal het juridische traject loopt. Voor een goede samenwerking met het OM is het nodig om steeds in beeld te hebben op welke gronden er wel of geen vrijstelling is toegekend en over welke zaken er jurisprudentie is.

- **Werkwijze standaardiseren en vastleggen:**

Zoals gezegd is de wijze waarop aan vrijstellingsgrond 5 sub b toepassing is gegeven veelvuldig aanleiding geweest voor rechterlijke toetsing en tot rechtsvormende uitspraken van de Hoge Raad. Het is dus belangrijk om in overleg met het OM een werkwijze te ontwikkelen die toetsbaar is en aan de wettelijke eisen voldoet. Termijnen moeten worden vastgelegd en nageleefd.

- **Communicatie met de ouders:**

Voor de ouders moet het duidelijk zijn waar zij hun beroep op vrijstelling 5 sub b kunnen indienen. Op de website van de Gemeente Amsterdam moet er heldere informatie zijn over de wijze waarop de ouders hun beroep kunnen indienen en hoe het proces daarna zal verlopen.

Tot slot: de implementatie van de nieuwe werkwijze vergt tijd en overleg met ketenpartners. Het is onmogelijk om dit al gedurende dit schooljaar in zijn geheel in te kunnen voeren. Het is wel belangrijk om een aantal aspecten van de nieuwe aanpak in ieder geval al toe te passen bij ouders die voor de eerste keer een beroep op vrijstelling 5 sub b doen. Zo kan voorkomen worden dat deze ouders in de volgende schooljaren zich kunnen beroepen op een aanvankelijke beslissing op hun beroep.

Voorstel is om in ieder geval dit schooljaar bij deze eerste aanvragen te starten met de eis dat ouders op gesprek komen om hun beroep mondeling te kunnen toelichten. Ook zal van hen gevraagd worden om indien van toepassing daadwerkelijk onderzoek te doen op scholen in plaats van op schriftelijke informatie scholen af te wijzen. 5.1.2.e en 5.1.2.e zullen er op toezien dat deze eerste aanvragen dit schooljaar volgens deze werkwijze behandeld worden.