

Handreiking in verband met formele vereisten voor artikel 5 onder b Leerplichtwet.

Inleiding

Het besluit van het Openbaar Ministerie om strafzaken op grond van artikel 5 onder b Leerplichtwet (hierna: Lpw) bij inhoudelijke bezwaren (tegen de richting van het onderwijs) niet langer te vervolgen is gebaseerd op het advies van het Wetenschappelijk bureau OM¹ (hierna: WBOM) (bijlage 1). Uit dit advies volgt, dat het wettelijk kader en de jurisprudentie, wanneer bij ouders sprake is van bedenkingen tegen de richting van onderwijs/scholen in de buurt, onvoldoende houvast bieden voor een (inhoudelijk) toetsingskader.

De beoordeling van een richting bezwaar is daardoor in de praktijk onvoorspelbaar wat leidt tot rechtsongelijkheid. Te zien is namelijk dat de procedures bij gemeenten verschillen, maar ook dat de rechtspraak uiteenlopend is. Bovendien lijkt er sprake van een andere benadering van ouders, waar het gaat om de in Nederland van oudsher erkende richtingen of geloofsovertuigingen, tegenover nog minder bekende religies of overtuigingen. Zo zal van een rooms-katholieke ouder niet verwacht worden dat hij uitvoerig uit de doeken doet waarom zijn kind wat hem betreft niet op een gereformeerde school thuishoort², terwijl ouders die een minder bekende religie aanhangen soms indringend worden bevraagd.

Ingrado heeft in 2024 met een aantal gemeenten geprobeerd een concept handleiding te schrijven om de beroepen 5 onder b Lpw gemakkelijker te beoordelen. De jurisprudentie over dit onderwerp is in kaart gebracht. Dat leverde een fors overzicht op met zeer uiteenlopende uitspraken. Op basis daarvan bleek het niet mogelijk een handleiding te schrijven, omdat niet van alle voorschriften objectief is vast te stellen of daaraan wordt voldaan.

Strafrechtelijke vervolging is gezien het besluit van het OM enkel nog aan de orde bij het niet naleven van de formele vereisten bij de kennisgeving van het beroep op de vrijstelling. In deze handreiking is het formeel toetsingskader voor artikel 5 onder b Lpw, een samenvatting van de gevolgd lijn in de rechtspraak en een FAQ opgenomen.

Deze handreiking is opgesteld door het OM en Ingrado om duidelijkheid te bieden over de formele vereisten voor artikel 5 onder b Lpw.

1. Formeel toetsingskader voor artikel 5 onder b Lpw

Na het besluit van het OM om niet meer te handhaven op grond van artikel 5 onder b Lpw bij inhoudelijke bezwaren (tegen de richting), is behoefte ontstaan aan een kader waaruit duidelijk wordt in welke gevallen het OM bij het niet naleven van formele vereisten nog wel wil handhaven. Aangezien het hier gaat om een strafrechtelijke overtreding, dient voor ouders duidelijk te zijn, wanneer wel of niet is voldaan aan de wettelijke vereisten en wanneer eventuele strafrechtelijke vervolging dreigt.

Deze handreiking biedt meer eenduidigheid en een kader wanneer er een grond is om vanwege het niet naleven van formele vereisten proces-verbaal op te maken. De regeling tot vrijstelling op grond van artikel 5b Lpw kent een aantal formele vereisten in de artikelen 5, 6 en 8 van de Leerplichtwet 1969. Indien aan deze vereisten is voldaan komt de vrijstelling van de leerplicht van rechtswege tot stand. Is hieraan echter niet voldaan, dan stelt de leerplichtambtenaar een onderzoek in en maakt naar aanleiding van de bevindingen eventueel proces-verbaal op voor absoluut verzuim.

Ouders die een beroep doen op richtingsbezwaren moeten allereerst een aantal formele voorschriften in acht nemen. Zij moeten bijvoorbeeld binnen een bepaalde termijn een kennisgeving bij de gemeente hebben ingediend. Die kennisgeving moet een verklaring bevatten dat men zich op richtingsbezwaren beroept. Deze verklaring is niet geldig indien de jongere eerder

¹ Advies handhaving Vrijstelling Leerplichtwet, d.d. 6 februari 2025.

² Advies WBOM 2012, het begrip 'richting' en artikel 5 van de Leerplichtwet 1969.

op een school ingeschreven is geweest. Of voldaan wordt aan deze voorschriften is objectief vast te stellen. De formele, objectieve stappen zijn hieronder weergegeven.

Naast een beoordeling of voldaan is aan bovengenoemde voorschriften moet echter worden vastgesteld of er bezwaren tegen de richting van het onderwijs zijn. Dat betreft een subjectieve toets. Uit jurisprudentie volgt dat ouders moeten aangeven waar hun overwegingen liggen en hoe zwaarwegend deze zijn. Zowel voor de leerplichtambtenaren, officieren van justitie als voor de rechters is dit een zeer ingewikkelde afweging om te maken en om daar eenduidig op te reageren. Nu is er besloten om enkel nog over te gaan tot het opmaken van een proces-verbaal als er niet aan de formele voorschriften is voldaan. De toetsing of de bezwaren zwaarwegend genoeg zijn is losgelaten.

Dit betekent dat een eenvoudig toetsingskader voldoende is:

Stappenplan tot vrijstelling op basis van artikel 5b Lpw:

1. *Is de kennisgeving voor een beroep op artikel 5 onder b Lpw tijdig ingediend? Eén maand voordat de jongere leerplichtig wordt en vervolgens ieder jaar voor 1 juli (artikel 6 Lpw)?*
Nee, geen vrijstelling van rechtswege.
Ja, ga naar vraag 2.
2. *Heeft de jongere het jaar voorafgaand aan de dagtekening van de kennisgeving, ingeschreven gestaan op een school van de richting waartegen bedenkingen worden geuit (artikel 8 Lpw)?*
Ja, geen vrijstelling van rechtswege.
Nee, ga naar vraag 3.
3. *Bevat de kennisgeving een verklaring waaruit blijkt dat ouders overwegende bedenkingen hebben tegen alle richtingen van het onderwijs binnen redelijke afstand van de woning gelegen (artikel 8 Lpw)? **Hierbij dienen de overwegende bedenkingen niet inhoudelijk getoetst te worden.***
Ja, er ontstaat een vrijstelling van rechtswege.
Nee, ga naar vraag 4.
4. *Hebben ouders, na het stellen van een redelijke termijn van 2 weken alsnog een verklaring aangeleverd?*
Ja, er ontstaat een vrijstelling van rechtswege.
Nee, er is sprake van absoluut verzuim.

2. Samenvatting van de rechtspraak 5b Lpw.

Deze beknopte samenvatting van de criteria uit de rechtspraak zijn vermeld als korte toelichting bij de adviezen van het WBOM voor artikel 5b Lpw. De criteria uit de rechtspraak komen pas in volle omvang aan de orde bij de procedure voor de strafrechter. Het advies WBOM en deze verkorte weergave laten zien dat met name de argumentatie van ouders bepalend is, hetgeen moeizaam te toetsen is en leidt tot de gesignaleerde onvoorspelbaarheid.

Zoals hiervoor vermeld, ontstaat de vrijstelling van rechtswege indien bij de kennisgeving is voldaan aan de formele vereisten.

Formele vereisten art 8 lid 2 Lpw

Eerdere inschrijving.

Een eerdere inschrijving op een school staat op grond van artikel 8 lid 2 Lpw aan een vrijstelling in de weg. Het stelsel van de LPW voorziet niet in de mogelijkheid om na een eerdere inschrijving op een school, voor een volgend schooljaar alsnog een dergelijke kennisgeving in te dienen teneinde een vrijstelling te verkrijgen.

Het is bestendige jurisprudentie dat het belang van de jongere bij onderwijs samen met anderen op school, maakt dat de leerplicht en de *beperkingen* (zoals in art 8) die in de Lpw aan de vrijstelling zijn gesteld, een gerechtvaardigde inbreuk maken op de door art. 8, 9 en 14 EVRM gewaarborgde rechten.

Het verweer van de ouders dat het belang van gelijke behandeling van alle kinderen in het gezin moet worden opgevat als een beroep op artikel 8 EVRM – in elk geval ten aanzien van de strafwaardigheid van het onderhavige delict – slaagt in de rechtspraak evenmin.

In de rechtspraak wordt echter wel bij de vraag naar strafoplegging rekening gehouden met de vraag of ouders voorzien in thuisonderwijs en sociale activiteiten voor de kinderen in het gezin. Dan volgt dus wel een veroordeling, maar geen straf of maatregel (art 9a Sr)

Verhuizing

Indien er sprake is van een verhuizing kan wel ondanks eerdere inschrijving een beroep op vrijstelling worden gedaan. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat art 8 lid 2 Lpw niet van toepassing is als een kind verhuist en er in zijn nieuwe woonplaats geen school is met dezelfde richting als zijn oude school. Zie:

Parlementaire geschiedenis, memorie van Antwoord (zitting 1967-9039, nr 5 p.14):

Inderdaad betekent deze bepaling (art 8 lid 2 Lpw) dat, wanneer een kind eenmaal op een school is geplaatst, het niet meer voor de vrijstelling bedoeld in dit artikel in aanmerking komt, *tenzij het verhuist* of er geen school voor voortgezet onderwijs is binnen redelijke afstand van de woning van dezelfde richting als de school voor lager onderwijs.

Toetsing vrijstelling leerplicht 5b LPW in de rechtspraak

Uit het arrest van de Hoge Raad van 17 december 2019 (ECLI:NL:HR:2019:1925) en volgende jurisprudentie blijkt, dat voor een geldig beroep op de vrijstellingsgrond het noodzakelijk is dat de aangevoerde **overwegende bedenkingen tegen de richting van het onderwijs** tegelijkertijd voldoen aan de volgende vereisten:

1. Ze moeten verband houden met ernstige gemoedsbezwaren die berusten op een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing;

De analyse van jurisprudentie laat zien dat dit criterium in de rechtspraak zelden doorslaggevend is, het wordt door de strafrechter vaak niet expliciet besproken. In de jurisprudentie worden in elk geval wel seculier humanisme, objectivisme, spiritueel holisme, puritanisme, joods liberalisme en messianisme erkend als voldoende 'welbepaald'.

2. Ze moeten betrekking hebben op de richting en derhalve de fundamentele oriëntatie van het onderwijs

Uitgangspunt is dat er ook sprake is van een richting bij het openbaar onderwijs en algemeen bijzonder onderwijs. In de rechtspraak is dit criterium vooral bepalend waar het dan **niet** om mag gaan, namelijk:

- de leerplicht als zodanig
- de soort van onderwijs (zoals basis of voortgezet onderwijs)
- pedagogisch didactische overwegingen
- de wens om te voorzien in thuisonderwijs

Het verschil tussen richting en inrichting is ook meermaals aan de orde in rechtspraak, waarbij inrichting wordt gezien als een meer praktische uitwerking van richting. Dit is echter lastig te onderscheiden, omdat de richting sinds de wet 'ruimte voor onderwijs' niet zomaar is af te leiden uit de statuten en ook tot uitdrukking komt in de inrichting en de praktijk van het onderwijs en de lesstof.

3. Ze moeten voldoende concrete en voldoende zwaarwegende bezwaren betreffen die verband houden met onderwijs zoals een school dat kan bieden.

De beoordeling is uiteindelijk vooral afhankelijk van de argumentatie van de ouders. Weten zij de bezwaren voldoende concreet te maken? De rechter zal daarbij sinds het arrest van de Hoge Raad in 2019 in de uiteindelijke afweging ook het recht op onderwijs van de kinderen betrekken. In verschillende uitspraken wordt in dit verband de omstandigheid dat de ouders voorzien in thuisonderwijs en sociale activiteiten voor de kinderen al uitdrukkelijk meegewogen.

3. FAQ

Hieronder volgen de antwoorden op de veel gestelde vragen van leerplichtambtenaren naar aanleiding van het besluit van het Openbaar Ministerie om strafzaken op grond van artikel 5 onder b Lpw bij inhoudelijke bezwaren niet langer te vervolgen.

*Dit betreft geen aanvulling op het formeel toetsingskader.

Vraag	Antwoord
1. Indien het kind een jaar voorafgaand aan het beroep op vrijstelling was ingeschreven op een school van een bepaalde richting, welke nog steeds binnen redelijke afstand van de woning ligt (zijnde 6 kilometer voor het primair onderwijs, en 20 kilometer voor het voortgezet onderwijs), hebben ouders dan recht op een vrijstelling?	Nee, dit is een duidelijk formeel criterium in artikel 8 lid 2 Lpw. Schrijven ouders hun kind niet in op een school, dan kan de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaken voor absoluut verzuim en kan het OM wel vervolgen.
2. Indien ouders de verklaring of kennisgeving niet tijdig hebben ingediend, dat wil zeggen: niet vóór 1 juli voorafgaand aan het nieuwe schooljaar of – bij het bereiken van de leerplichtige leeftijd – niet uiterlijk één maand voor de betreffende datum, hebben ouders dan recht op een vrijstelling?	Deze termijnen worden genoemd in de wet, maar het is de vraag of het enkel niet voldoen aan de termijn of datum een formeel criterium is dat direct leidt tot de vaststelling van een overtreding. Indien er sprake is van een overschrijding van de termijn kan de leerplichtambtenaar een onderzoek instellen en mede onderzoeken wat de redenen voor termijn overschrijding zijn alsmede wat de bedenkingen zijn. Indien dan pv volgt kan het OM beoordelen of een strafrechtelijke reactie passend en geboden is.
3. Indien ouders niet verklaren wat hun overwegende bedenkingen zijn tegen de richting van alle binnen redelijke afstand gelegen scholen, en daartoe geen lijst overleggen van de onderzochte scholen, hebben zij dan recht op een vrijstelling?	Als alle richtingen van de scholen binnen redelijke afstand van de woning zijn onderzocht, ouders hebben verklaard daartegen overwegende bedenkingen te hebben, en ouders dit aantoonbaar hebben gemaakt, dan volgt een vrijstelling. Het is aan ouders op welke wijze zij dit aantoonbaar maken, dit kan met een lijst van alle scholen of op een andere wijze. Het aanleveren van een lijst is geen formeel vereiste.
4. Indien er geen sprake is van een duidelijk te herleiden (fundamentele) levensovertuiging die ten grondslag ligt aan de bedenkingen tegen de richtingen van het onderwijs in de regio, hebben ouders dan recht op een vrijstelling?	In de rechtspraak wordt het criterium 'welbepaaldheid' gehanteerd. Hiervan is bij een aangevoerde overtuiging geen sprake, indien het evident ontbreekt aan een voldoende mate van ernst en samenhang. Dit betekent dat de levensovertuiging of religie herleidbaar moet zijn, hier is al snel sprake van in de rechtspraak.
5. Wat als de bedenkingen de inrichting van het onderwijs betreffen?	Het verschil tussen richting en inrichting komt aan de orde in het WBOM advies van 2023, de jurisprudentie bij dit criterium is echter heel duidelijk. Zie in dit verband ook de verwijzing in het WBOM advies, naar het artikel van

	Philipsen ³ (paragraaf 5), waarbij hij opmerkt dat zeker gezien de Wet ruimte voor scholen (2020) het onderscheid tussen richting en inrichting kunstmatig aandoet. Dit criterium voldoet dus niet als formeel vereiste. Zie ook punt 2 onder Hoofdstuk 2 Samenvatting van de rechtspraak 5b Lpw.
6. Wat als ouders weigeren hun levensovertuiging te benoemen?	Ouders zijn niet verplicht om hun levensovertuiging expliciet aan te geven of te laten registreren bij de gemeente. De kennisgeving moet wel een verklaring bevatten waaruit blijkt dat ouders overwegende bedenkingen hebben die berusten op een bepaalde overtuiging waardoor zij bezwaar hebben tegen alle richtingen van het onderwijs binnen redelijke afstand van de woning gelegen (artikel 8 Lpw). Nota bene: de Autoriteit Persoonsgegevens ⁴ wijst in dit verband op artikel 9 eerste lid AVG ⁵ . Gegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken, zijn bijzondere persoonsgegevens waarvan verwerking verboden is, tenzij er een wettelijke uitzonderingsgrond is.
7. De werkgroep Vrijstellingberoep 5b (bestaande uit verschillende advocaten en juristen) stelt dat de gemeente bestuursrechtelijk niet bevoegd is om zaken omtrent artikel 5 onder b Lpw of absoluut verzuim te onderzoeken en dat de leerplichtambtenaar gemandateerd hiervoor dient te zijn? Ingrado heeft samen met OCW een antwoord geformuleerd waaruit blijkt dat de gemeente wel bevoegd is. Wat te doen in dit soort zaken waarbij ouders dus volharden dat de gemeente niet bevoegd zou zijn?	In de Leerplichtwet is de bevoegdheid om pv op te maken toegekend aan de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar is dus bevoegd pv op te maken, indien niet aan de formele vereisten wordt voldaan. Indien ouders weigeren de vereiste informatie aan de leerplichtambtenaar te verschaffen, kan er geen vrijstelling ontstaan. De leerplichtambtenaar kan overwegen de ouders nog een termijn te stellen om de gevraagde informatie te verschaffen. Gebeurt dit niet dan voert de leerplichtambtenaar een onderzoek uit en kan de leerplichtambtenaar een pv opmaken indien er sprake is van absoluut verzuim.
8. Kunnen we een lijst opstellen van levensovertuigingen die voldoende zijn om een beroep te doen op artikel 5 onder b Lpw? (dit om de niet bestaande religies en levensovertuigingen te ondervangen?)	Het OM heeft in de loop der tijd vele verschillende religies en levensovertuigingen voorbij zien komen. Het kan ook gaan om stromingen binnen een religie, in het buitenland wel bekende religies of stromingen of relatief nieuwe levensovertuigingen. Dit is niet werkbaar en zo'n lijst heeft geen status.
9. Wat te doen als ouders een standaard gekopieerd lijstje aanleveren wat dient als verklaring van de overwegende bedenkingen?	Er zijn geen vormvereisten voor de kennisgeving, dus dit voldoet niet als formeel vereiste.
10. Wat te doen nu we in afwachting zijn van de behandeling van een aantal processen verbaal, waarover we nog steeds geen terugkoppeling hebben ontvangen en waarbij nieuwe beroepen van ouders nog niet in behandeling zijn genomen.	Het OM zal komende tijd zo spoedig mogelijk beslissingen nemen in de nu nog lopende zaken. Enkel voor de zaken waarin niet is voldaan aan de formele vereisten zal eventueel nog een strafrechtelijke reactie volgen. De

³ S. Philipsen, Vrijstelling van de leerplicht op grond van richtingbezwaren. School en Wet 2024/44.

⁴ Autoriteit Persoonsgegevens, advies 27 januari 2021 concept Wetsvoorstel waarborgen thuisonderwijs.

⁵ Algemene Verordening gegevensbescherming

	nieuwe beroepen van ouders kunnen worden getoetst op de formele vereisten.
11. Wat als ouders niet zeggen dat zij een beroep op artikel 5 onder b Lpw doen om thuisonderwijs te willen geven, maar wanneer dit wel blijkt uit andere signalen? Dus zij hebben geen overwegende bedenkingen tegen de richting maar willen alleen thuisonderwijs bieden.	Indien ouders enkel melden dat zij thuisonderwijs willen geven, is niet voldaan aan formele vereisten. Indien zij ook bezwaren aanvoeren vanuit overtuiging of religie is dit onderscheid niet goed te maken en zal er wel voldaan zijn aan een formeel vereiste.
12. Als een gescheiden ouder alleen een beroep doet op artikel 5 onder b Lpw en de andere ouder met gezag is het hier niet mee eens. Het beroep voldoet wel aan de formele vereisten. Kan de vrijstelling dan wel ontstaan, of kan de zaak middels een proces-verbaal worden aangebracht bij het Openbaar Ministerie?	Een beroep op vrijstelling kan gedaan worden door één ouder. Hierbij is het de vraag of de andere ouder met gezag het kind wel inschrijft op een school. Dan ontstaat de vrijstelling niet. Inschrijving op een school kan alleen met handtekening van beide ouders met gezag. Een ouder met gezag kan vervangende toestemming bij de rechter verzoeken als een andere ouder niet wil mee tekenen.