

(221. 3.)

MEMORIE VAN TOELICHTING.

De praktijk der Leerplichtwet heeft verschillende leemten in het licht gesteld, welke uit den aard der zaak eene eerste proeve van wetgeving op dit gebied moesten aankleven. Vandaar dat de ondergeteekende, reeds spoedig na zijn optreden, aan dat onderwerp zijn aandacht heeft moeten wijden. Voortgezette overweging heeft hem tot de overtuiging gebracht, dat inderdaad eene technische herziening van deze wet noodzakelijk is te achten.

Eene vereenvoudigde berechting der overtredingen kan echter bezwaarlijk worden voorgesteld. Immers de Minister van Justitie is niet ten onrechte van meening, dat, nu eene herziening van het Wetboek van Strafvordering in onderzoek is en vereenvoudiging van de kantonale rechtspraak in het bijzonder overwogen wordt, het oogenblik voor eene incidenteele regeling niet gelukkig gekozen zou zijn.

Daarentegen zou de gelegenheid wel benut kunnen worden om een misstand te herstellen, waartoe de thans bestaande bepalingen leiden. Doordat namelijk geen minimumleeftijd is vastgesteld, welke voor de toepassing van deze wet in aanmerking komt, bestaat de mogelijkheid, dat leerjaren, volbracht vóór het bereiken van den zesjarigen ouderdom, meetellen bij het berekenen van den verplichten leertijd. Het min wenschelijke hiervan springt in het oog en de ondergeteekende heeft dan ook reeds in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer in zake de Staatsbegroting voor 1911 eene wijziging op dit punt toegezegd.

Afgezien van deze nadere omlijning, is het gebied door de wet bestreken, niet uitgebreid. De ondergeteekende eerbiedigt de in 1900 gevallen beslissing, maar wenscht in de toen ingeslagen richting niet verder voort te gaan.

Artikel I. Zoowel het in het eerste lid van art. 1 der wet gestelde vereischte van inwoning van de kinderen bij de aansprakelijke personen, als de omschrijving der verantwoordelijkheid van die personen, hebben in de praktijk groote moeilijkheden opgeleverd en zijn menigmaal voor verzorgers het middel geweest om zich aan de geregelde naleving van de wet geheel te onttrekken.

Niet alleen, omdat dit vereischte van inwoning een gemakkelijk middel tot ontduiking der wet aanbiedt, is het verwerpelijk, maar ook, omdat daardoor de verantwoordelijkheid wordt afgewenteld van hen op wie zij moet blijven rusten. Een ouder of voogd toch wordt van de verplichting om voor de opvoeding van zijn kind of pupil te zorgen niet ontheven door de omstandigheid, dat dit kind niet bij hem inwoont.

Voorgesteld wordt dan ook, dat „inwoning” als zelfstandig element van iedere leerplichtovertreding zal worden geschrapt. Wel behoort de persoon, bij wien een kind inwoont, en die dus over dat kind de feitelijke macht heeft, naast de ouders en den voogd voor schoolverzuim aansprakelijk gesteld te worden. Ook de werkgever zal dus onder de nieuwe bepaling vallen als het kind bij hem inwoont.

Dat de verantwoordelijkheid, ook buiten de vraag van de inwoning om, in de wet onvoldoende is omschreven, heeft de

praktijk eveneens aangetoond. Voorcerst is zij niet volledig, daar ouders van natuurlijke niet erkende kinderen, ook al wonen deze bij een der ouders in, niet voor de schoolverzuimen aansprakelijk zijn. Voorts is de verzorging *krachtens overeenkomst* dikwijls moeilijk bewijsbaar. Ook rijzen tal van moeilijkheden met kinderen, waarvan nu de vader, dan weer de moeder als verantwoordelijke persoon kan worden beschouwd, als gevolg waarvan ten slotte een verantwoordelijk persoon voor den rechter verschijnt, terwijl een of meer der administratieve maatregelen op een ander zijn toegepast.

Bij de thans voorgestelde redactie zal steeds een aansprakelijk persoon kunnen worden aangewezen. De vader, de moeder, de voogd en de persoon bij wien een kind inwoont zullen, ieder voorzoveel hij daarvoor verantwoordelijk kan worden gesteld, aansprakelijk zijn. Naar omstandigheden zal dus tegen één persoon, tegen meerderen, ja zelfs tegen allen kunnen worden opgetreden wegens dezelfde nalatigheid ten aanzien van hetzelfde kind.

Intusschen ligt het voor de hand, dat alleen tegen den metterdaad aansprakelijken persoon behoort geageerd te worden. In verband met de ontworpen artikelen 20 en 21 welke bepalen, dat de commissie tot wering van schoolverzuim opgeeft, wien zij den aansprakelijken persoon acht, is dan ook de aansprakelijkheid beperkt tot degenen, die voor het nakomen van de verplichting verantwoordelijk gesteld kunnen worden.

De eisch aan de verzorgers, in het tweede lid van art. 1, onder 1^o, der wet gesteld, om te zorgen, dat het kind na plaatsing als leerling eener lagere school die school geregeld bezoekt, is eenigszins verduidelijkt, omdat de tegenwoordige redactie zou wijzen op eene verplichte *datum*, terwijl bedoeld is een verplichte *toestand* gedurende den geheelen leerplichtigen leeftijd.

De wijziging van het bepaalde onder 2^o, is slechts eene vereenvoudiging van redactie.

Artikel II. Ten einde duidelijk uit te drukken, dat in het tweede lid van art. 2 der wet met „maanden” niet zijn bedoeld kalendermaanden, wordt voorgesteld te bepalen, dat het schoolbezoek geacht wordt geregeld plaats te vinden, indien gedurende *zestig achtereenvolgende dagen* niet meer dan twee schooldagen zonder geldige reden worden verzuimd.

Artikel III. De wijziging, in het eerste lid van art. 3 der wet aangebracht, correspondeert met de nieuwe redactie van art. 1, tweede lid, 1^o.

Met de voorgestelde tweede alinea wordt uitvoering gegeven aan het boven in herinnering gebrachte voornemen van den ondergeteekende, om te bevorderen, dat de minimumleeftijd, welke voor de toepassing der Leerplichtwet in aanmerking komt, op zes jaar zal worden bepaald.

De tegenwoordige regeling, krachtens welke de verplichting eindigt, zoodra het kind de klasse heeft doorloopen, waarin het bij het bereiken van den dertienjarigen leeftijd was geplaatst, is onpractisch gebleken. Zooveel mogelijk in aansluiting daaraan, is thans het bereiken van dien leeftijd als limiet gesteld.

Bij dit laatste punt betreft het niet zoozeer eene principieele, dan wel eene practische vraag. In art. 4 der wet is dan ook voor kinderen die huisonderwijs genieten het einde van den leerplicht op hun dertienden verjaardag gesteld. In verband hiermede is het zeer gemakkelijk, de werking van art. 3, laatste lid, der wet te ontgaan: eenige dagen vóór den dertienden verjaardag neemt men het kind van school af en met inachtneming van de daarvoor noodige eenvoudige formaliteiten verstrekt men het die dagen huisonderwijs.

Ook is van beteekenis, dat de leerplichttijd na het bereiken van den dertienjarigen leeftijd alleen verlengd wordt voor een kind, dat op dien leeftijd in eene schoolklasse was geplaatst; en dat, indien dit niet het geval was bij het bereiken van dien leeftijd, alsdan de leerplichttijd verstreken is; — eene uitlegging van de wet, welke reeds bij hare totstandkoming

door de Regeering is gegeven en later door den Hoogen Raad is bevestigd.

Daar komt nog bij, dat de administratieve maar vooral de strafrechtelijke procedure zooveel tijd vordert, dat een verzuimer van boven dertien jaar gewoonlijk buiten den leerplicht valt, als het aan eene veroordeeling door den kantonrechter zou toekomen, wat veelal een reden is om in die gevallen de maatregelen tot vervolging achterwege te laten.

Feitelijk zal er dus door de voorgestelde bepaling geen verandering in den toestand komen: de kinderen die tot dusver na hun dertienden verjaardag verzuimden, zonder dat de verzorgers straf beliepen, mogen voortaan wegblijven; van de kinderen, wier ouders op het onderwijs prijs stellen is te verwachten, dat zij de klasse blijven afloopen gelijk tot dusver. Er zal mede gewonnen zijn, dat de wet niet meer tot gemakkelijke ontduiking de gelegenheid geeft.

Artikel IV. In aansluiting aan het stelsel van het nieuw voorgestelde art. 17 en uit overweging, dat er geen reden is, dat de formulieren der opgaven volgens de artt. 4 en 9 der wet door de Koningin worden vastgesteld, terwijl de vaststelling van niet minder belangrijke formulieren aan den Minister is overgelaten, wordt schrapping van het laatste lid van art. 4 voorgesteld, en de daarvoor in de plaats tredende bepaling blijkens art. XXIII van het ontwerp naar art. 30 der wet overgebracht.

Artikel V. De redactie van art. 5 der wet is verduidelijkt, ook in verband met het vervallen van het bepaalde onder 5^o. in art. 7.

Artikel VI. De voorgestelde veranderingen houden verband met de wijzigingen in art. 1.

Artikel VII. De nieuwe omschrijving van het bepaalde onder 4^o. in art. 7 der wet is eene verduidelijking van de oorspronkelijke bedoeling.

Het bepaalde onder 5^o. kan vervallen, omdat „toezegging van plaatsing” is op te vatten als „inschrijving met opgeschorte plaatsing”. De schoolverzuimen tusschen den datum van inschrijving en dien van plaatsing behoren tot de rubriek van het geoorloofd *betrekkelijk* verzuim.

Artikel VIII. Het voorschrift der tweede alinea van art. 9, dat de kennisgeving van vermeende vrijstelling telkens na verloop van twaalf maanden opnieuw moet worden ingediend, is aldus gewijzigd, dat de herhaalde indiening ieder jaar vóór 1 Februari moet geschieden, gelijk dit ook het geval is met de verklaring betreffende het huisonderwijs volgens art. 4. Voor de administratie zal dit gemakkelijker zijn.

Voor het vervallen van het derde lid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel IV.

Schrapping van het vierde lid wordt voorgesteld in verband met het vervallen van het bepaalde onder 5^o. van art. 7.

Artikel IX. In het voorlaatste lid van art. 11 is tusschengevoegd „of op last”, omdat het ongerijmd moet worden geacht, dat de schoolopziener alleen machtiging tot afschrijving kan geven als het hoofd der school daartoe het initiatief neemt, doch uit zichzelf daartoe niet bevoegd is, indien het hoofd der school geen afschrijving wenscht en deze toch noodig of rechtvaardig blijkt.

De kleine wijziging in het laatste lid is noodig ten gevolge van het nieuwe art. 20.

Artikel X. In verband met de schrapping van „veenderij” in art. 1 der Arbeidswet, bij de wet van 7 October 1911 (*Staatsblad* n^o. 314), is het wenschelijk, dit woord ook uit art. 12, onder 4^o., en art. 13, eerste lid, der Leerplichtwet terug te nemen.

Artikel XI. Voor de wijziging van het eerste lid van art. 13 wordt verwezen naar de toelichting van artikel X.

Door de tweede zinsnede van het vierde lid en het vijfde lid te doen vervallen, zal art. 13 der wet in overeenstemming worden gebracht met het stelsel, waarvan het nieuw voorgestelde art. 17 uitgaat.

Artikel XII. De eerste vier alinea's van het nieuw ontworpen art. 16 komen overeen met het bepaalde in het bestaande wetsartikel. De wijzigingen zijn van redactioneelen aard; slechts is de termijn van acht dagen in het vierde lid verkort tot vier dagen. Deze verkorting verdient aanbeveling, omdat de ordelijkheid der administratie er door zal worden bevorderd, en een termijn van vier dagen voor de verzorgers lang genoeg is om het hoofd der school de noodige inlichtingen te verstrekken omtrent een gepleegd schoolverzuim.

De bepaling, in art. 17, eerste lid, der wet voorkomende, dat de arrondissements-schoolopziener bevoegd is een door het hoofd der school ongeoorloofd geacht verzuim alsnog tot de geoorloofde te rekenen, is als vijfde lid naar art. 16 overgebracht. Tevens is daaraan als zesde lid toegevoegd de bevoegdheid voor dien ambtenaar om te beslissen, dat een door het hoofd der school als verschoonbaar aangemerkt verzuim als ongeoorloofd zal worden beschouwd. Het is rationeel, de bevoegdheid van den schoolopziener om tegenover de hoofden van scholen corrigeerend op te treden naar beide zijden te doen werken.

Artikelen XIII en XIV. De sinds de inwerkingtreding van de Leerplichtwet geuite klachten over den omvangrijken administratieven arbeid, in het bijzonder ingevolge de artt. 17, 18 en 19, aan de hoofden van scholen, de arrondissements-schoolopzieners en de gemeentebesturen opgelegd, zijn zoo algemeen bekend, dat daarover niet behoeft te worden uitgeweid. Hoe uiteenlopend ook de denkbeelden zijn, zoo van officieele als van particuliere zijde, in den loop der jaren aan de hand gedaan om hierin verandering te brengen, steeds kwamen zij daarin overeen, dat uit de wet de bepalingen moesten worden verwijderd, welke de Regeering belemmerden om in de administratieve voorschriften die vereenvoudigingen aan te brengen, welke door de practijk als wenschelijk en mogelijk waren aangewezen.

De ondergeteekende is van meening, dat in die richting zoo ver behoort te worden gegaan als eenigszins doenlijk is.

Het komt hem voor, dat de wet zich moet onthouden van het aanwijzen van een bepaald stelsel, dat bij de registrering van het volstrekt en *betrekkelijk* verzuim zal worden gevolgd. Slechts is eene wettelijke bepaling noodig om boven twijfel te stellen de bevoegdheid der Regeering om te zorgen, dat door de hierbij betrokken organen de gegevens zullen worden verschaft, welke voor de uitvoering van de wet noodig zijn, en wel op de wijze als het meest wenschelijk is.

Daartoe strekt het nieuw ontworpen art. 17. De ambtenaren van het Rijksschooltoezicht zijn in dat artikel niet vermeld, omdat de Minister hun krachtens art. 90 der wet op het lager onderwijs de instructies kan geven die noodig zijn. Voor eene bemoeienis van de Kroon, als volgens art. 17 der Leerplichtwet, bestaat geen reden.

Het derde lid van het nieuwe art. 17 komt overeen met het laatste lid van art. 19 der wet.

Artikel XV. Een der grieven tegen de middelen tot beteugeling van het leerverzuim en het *betrekkelijk* schoolverzuim is gericht tegen de omslachtige en tijdroovende administratieve behandeling der overtredingen. Bij het wijzigingsontwerp is dan ook in dit opzicht naar beperking en bekorting gestreefd.

De middelen tot keering van het volstrekt verzuim zijn vervat in art. 20 der wet. De opvolgende handelingen van *aanmaning* van den verzorger om aan zijne wettelijke verplichting te voldoen, *waarschuwing* bij wijze van herhaalde aanmaning en *aanzegging*, dat de administratieve behandeling is afgelopen,

vorderen in verband met de voorgeschreven termijnen zooveel tijd, dat bij de ambtshalve inschrijving ten minste twee maanden verlopen zijn sedert de aanmaning werd verzonden.

Volgens de in het ontwerp opgenomen regeling geeft de schoolopziener bij ontdekking van bestaand verzuim daarvan onmiddellijk kennis aan de commissie, welke binnen acht dagen een onderzoek instelt en den uitslag ten spoedigste mededeelt aan den schoolopziener die, als dit noodig blijkt, daarop terstond tot ambtshalve inschrijving overgaat en dit den verzorger aanzegt. Aldus zal de administratieve behandeling vermoedelijk tot ongeveer drie weken kunnen worden bekort.

De mogelijkheid is niet uitgesloten, dat het in bepaalde gemeenten tot besparing van tijd en moeite zoowel van gemeentebesturen als schoolopzieneren kan leiden, indien de opsporing van het volstreckte verzuim niet door den schoolopziener, maar ter gemeentesecretarie geschiedt. Met het oog daarop verdient het aanbeveling, voor de Regeering de vrijheid te openen, dat onderzoek, alsmede het doen van opgaaf van geconstateerd verzuim op te dragen aan het gemeentebestuur. Om die reden is § 4 aan het nieuwe art. 20 toegevoegd.

Artikel XVI. Evenals bij het volstreckte leerverzuim eischen de opvolgende handelingen voor de administratieve vervolging van het betrekkelijk schoolverzuim (*aanmaning, waarschuwing, aanzegging, proces-verbaal*) een tijdruimte van ten minste twee maanden. Menigmaal is die tijd veel langer.

Ook hier geeft volgens het nieuw ontworpen art. 21 de schoolopziener bij constateering van verzuim daarvan terstond kennis aan de commissie, welke binnen acht dagen een onderzoek instelt en den uitslag ten spoedigste aan den schoolopziener mededeelt, die in dat geval, zoo daartoe termen bestaan, den verzorger aanzegt, bij herhaling binnen zes maanden tot het opmaken van proces-verbaal te zullen overgaan.

Eene bekorting van de administratieve behandeling tot ten minste drie weken zal aldus vermoedelijk ook hier kunnen worden verkregen.

Artikel XVII. Een nieuw art. 21*bis* is ingevoegd om den twijfel weg te nemen of, ingeval van overgang van een leerling naar eene school in een ander arrondissement, de schoolopziener van laatstbedoeld ressort de reeds aangevangen administratieve behandeling van schoolverzuim kan voortzetten. Daar de vraag voornamelijk beteekenis heeft in gemeenten, die in meerdere arrondissementen zijn gesplitst, betreft het artikel enkel verplaatsingen binnen dezelfde gemeente.

Artikel XVIII. De bepaling, dat een tusschentijds benoemd lid eener commissie tot wering van schoolverzuim aftreedt op het tijdstip van aftreding van dengene, wiens plaats hij inneemt, kan tot vereenvoudiging der gemeente-administratie strekken.

Artikel XIX. Door in art. 23 § 1, onder 1^o, te spreken van den dag, waarop het kind „als leerling plaats nam of had kunnen plaats nemen”, in stede van „geacht wordt tot de schoolbevolking te behooren”, wordt deze bepaling in overeenstemming gebracht met de terminologie der andere artikelen.

Hetzelfde is het geval bij vervanging van het woord „toegezonden”, onder 2^o. voorkomende, door „uitgereikt”.

De wijziging van art. 21 maakte wijziging noodig van het nummer der onder 2^o. van art. 23 aangehaalde paragraaf.

Artikel XX. De in art. 24, eerste lid, der wet aangehaalde bepaling van art. 19 is in het nieuw voorgestelde art. 17 opgenomen. Vandaar dat eene kleine verandering noodig is.

Artikel XXI. De voorgestelde wijziging is de verbetering van eene misstelling in de wet, bij de tweede lezing van het ontwerp ontstaan.

Artikel XXII. Het eerste lid van art. 28 der wet is eenigszins anders geredigeerd in verband met de voorgestelde schrapping van art. 19. Bovendien zijn de bepalingen aangevuld, zoodat ook het tijdstip der plaatsing van een leerling op eene school door ambtseedige verklaring van den schoolopziener kan worden bewezen. Dit laatste is noodig, omdat het feit van inschrijving, thans in de bepalingen vermeld, op zich zelve niets zegt.

Artikelen XXIII, XXIV en XXV. De veranderingen in de artt. 30, 31 en 33 der wet voorgesteld, houden verband met het vervallen van art. 4, laatste lid, art. 9, voorlaatste lid, art. 18 en art. 19, en met de gewijzigde bepalingen van de artt. 17, 20 en 21.

De Minister van Binnenlandsche Zaken,

HEEMSKERK.