

Inhoudelijke contouren van een onderzoek naar Leerrecht

P.Huisman/P.Zoontjens 30 april 2016

1. Context en aanleiding

De in de Tweede Kamer aangenomen motie Van Meenen¹ c.s constateert dat de Onderwijsraad in het advies over artikel 23 (2012) en het rapport van de Kinderombudsman «Van leerplicht naar leerrecht» vragen om meer aandacht voor de positie van onderwijsvragers in het onderwijsbeleid en -recht en dat het recht op onderwijs in internationale verdragen is verankerd. De situatie is evenwel dat vanwege de bekostiging van onderwijsinstellingen de sturing in beleid en wetgeving niet gericht is op onderwijsvragers, maar overwegend op aanbieders. De motie verwoordt verder dat daardoor “een toenemende spanning optreedt met ambities in het onderwijsbeleid om tegemoet te komen aan het leerrecht van leerlingen, zoals bij passend onderwijs, de oplossing voor daling van leerlingenaantallen en het streven naar individueel maatwerk in het onderwijs.” De regering wordt verzocht het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht te vragen nader onderzoek te doen naar de vraag welke onderdelen in de opzet en inhoud van de Nederlandse wet- en regelgeving realisering van de kernelementen van leerrecht belemmeren en hoe een verankering van leerrecht in de wetgeving van het funderend onderwijs mogelijk is. In het overleg over passend onderwijs van 10 februari 2016 is de motie opnieuw aan de orde geweest.² De vraag naar implementatie van een leerrecht is in belangrijke mate verbonden met passend onderwijs (Kinderombudsman, 2013), maar overstijgt deze ook, zoals de motie aangeeft.

De vraag naar verankering van leerrecht zou in algemene zin bezien kunnen worden in de context van de vraag om flexibiliteit en maatwerk in het onderwijs (Pater& Waslander, 2015).

2. Hoofdvragen en afbakening

De motie vraagt in de kern om een onderzoek op de volgende onderdelen:

- Wat zijn de ‘kernelementen’ van het leerrecht? Hoe, voor wie en waar is leerrecht gedefinieerd en valt dit één op één samen met het recht op onderwijs, zoals onder meer omschreven in verdragen? Deze vraag heeft met name betrekking op de omschrijving, herkomst en de adressant van het begrip.
- Welke onderdelen in de onderwijswetgeving vormen een belemmering bij de realisering van (kernelementen van) het leerrecht? Het kan hierbij gaan om elementen zoals toegankelijkheid, maar ook minimum (kwaliteit van) aanbod, rechtsbescherming, bekostiging, governance en handhaving.³
- Welke modaliteiten zijn mogelijk bij de verankering van het leerrecht?
- In hoeverre zijn de modaliteiten in juridische zin van toegevoegde waarde ten opzichte van de leerrechten zoals die in het vigerend wettelijk kader zijn verankerd?

¹ TK 2015–2016, 34 300 VIII, nr. 47.

² TK 2015–2016, 31 497, nr. 206.

³ In de discussie over passend onderwijs is bijvoorbeeld de vraag gerezen naar ‘doorzettingsmacht’. Moet leerrecht kunnen worden afgedwongen, welke elementen dan en door wie?

Het onderzoek spitst zich toe op het funderend onderwijs (po en vo).⁴ Bij de schets van modaliteiten is voor te stellen dat er opties worden beschreven, die zich meer of juist minder verhouden met het huidige stelsel, aldus vragen om kleine of juist ingrijpende wijzigingen in de vigerende wetgeving. Een en ander is ook afhankelijk van de tweede vraag; in hoeverre is in de huidige wetgeving het leerrecht al verankerd?

Het onderzoek zal geen normatieve uitspraak over de politieke wenselijkheid van de invoering van leerrecht(en), maar een schets bevatten van juridische inhoud en consequenties op wetgevingsniveau.

Het onderzoek zal worden verricht met in gedachten de (voorstellen voor) onderzoeken bij NRO inzake de inhoud van de zorgplicht bij passend onderwijs. Er zal geen uitgebreid rechtsvergelijkend onderzoek worden verricht naar de implementatie van leerrecht in andere onderwijsstelsels, maar het internationaalrechtelijk kader vormt uiteraard wel een belangrijk start- en richtpunt bij de nadere duiding van het leerrecht (eerste deelvraag).

3. Opzet en methodologie

Het eerste deel zal voornamelijk vorm krijgen door een beknopte literatuur/reviewstudy. In de onderwijsrechtelijke literatuur en onderzoeken zijn leerrechten, in verschillende contexten, onderdeel geweest van studie. Te noemen zijn onder andere de studie van Zoontjens en Frissen (2005) waarin zij in een voorstel van Wet op het onderwijs (WOHO) al een hoofdstuk hadden ingericht over Rechten van onderwijsvragers en leerrechten. Andere studies beschouwen het begrip leerrecht in de context van het hoger onderwijs (Cohen, 1994) of in verhouding tot de leerplicht en leerplichtwet (Storimans, 2006, Huisman, 2016), maar kunnen gebruikt worden om het begrip leerrecht nader af te bakenen. Datzelfde geldt voor uitspraken die de wetgever heeft gedaan over het begrip leerrecht (dit aan de hand van een search binnen de parlementaire bronnen⁵ op het begrip). Doel is enig zicht te krijgen op de reikwijdte van leerrecht: gaat het om een recht op toegang tot het stelsel, een recht op inclusief onderwijs, een recht op een plaats op een specifieke school (van voorkeur of een recht de eigen leerroute te bepalen? Of zijn deze alle tegelijkertijd aan de orde, wellicht nog aan te vullen met andere rechten die we hier over het hoofd zien?

In het tweede deel worden aan de hand van de geïndiceerde elementen van het leerrecht de wetgeving (Wpo, Wvo, Leerplichtwet met name) geanalyseerd op de belemmeringen, een en ander in het licht van het internationaalrechtelijke kader (bijvoorbeeld het EVRM, maar ook het recentelijk geratificeerde Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap), de jurisprudentie en de uitleg van de doctrine op bepaalde onderdelen. Daarbij betrokken worden bestaande verkenningen naar de ruimte in de wet voor 'maatwerk' in het onderwijs (zoals in V.d Vegt et al, 2015).

Het derde deel bevat ten slotte beknopte beschrijvingen van modaliteiten om (onderdelen van) het leerrecht te implementeren of te verankeren in de sectorwetgeving. Daarbij zijn zoals gezegd verschillende opties denkbaar. Zo is een modaliteit uit te gaan van het absolute recht van keuze en toegankelijkheid van de leerling, en het recht op inclusief onderwijs. Een andere optie is uit te gaan van bepaalde beginselen, op te nemen in de wetgeving, die het leerrecht van onderwijsvragers

⁴ Bij het onderzoek naar de definiëring kan wel literatuur worden gebruikt dat van toepassing is op sectoren zoals het hoger onderwijs.

⁵ www.overheid.nl en www.statengeneraaldigitaal.nl

kunnen versterken (Zoontjens en Huisman, 2015). De verschillende opties worden geschetst met consequenties voor aanpassing van de regelgeving. In die zin schetst dit deel ook de mogelijke randvoorwaarden of afwegingscriteria bij het doordenken van opties (bijvoorbeeld de consequenties ten aanzien van civiel effect van diploma's, zie hierover Westerbeek & De Jong, 2015). Aangegeven wordt welke onderdelen van de sectorwetgeving en andere onderwijswetgeving (zoals Leerplichtwet) aangepast zouden kunnen worden. De vierde vraag wordt bij ieder van de opties betrokken.

Methodologisch wordt dit onderzoek opgezet als literatuurstudie (bestudering juridische literatuur, kamerstukken, uitspraken). Analyses en concepten in onderdeel 2 en 3 (belemmeringen en mogelijke modaliteiten) zijn te toetsen door middel van klankbordgesprekken met enkele collega juridische experts (bijvoorbeeld collega wetenschappers, leden van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht). De uitvoerders van het onderzoek waarborgen de wetenschappelijke onafhankelijkheid.

4. Planning

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door prof.mr. P.W.A. Huisman (EUR) en prof.mr. P.J.J. Zoontjens (TiU) en zal uitmonden in een rapport ten behoeve van opdrachtgever, de directie WJZ van het ministerie van OCW. Een concept van het rapport zal op uiterlijk 15 september 2016 worden aangeleverd aan opdrachtgever. Een korte tijd na 15 september vindt er tussen opdrachtgever en onderzoekers een gesprek over het concept-rapport plaats. Uiterlijk op 1 november 2016 zal door de onderzoekers het definitieve rapport worden verstrekt aan opdrachtgever.

Literatuur

Cohen, M.J. (1994). Leerrechten: een containerbegrip met verstrekkende gevolgen (preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht). Tilburg: NVOR.

Huisman, P.W.A. (2016). Leerplicht in het kader van leerrecht (Schimmelpennincklezing). Den Haag: Ingrado

Kinderombudsman (2013). Van leerplicht naar leerrecht. Den Haag: Kinderombudsman.

Pater, C., Waslander, S. (red.) (2015). Maatwerk in het onderwijs. Themnummer NTOR 2015, nr. 4. Den Haag: SDU.

Storimans, Th. (2006). Leerrecht in de schaduw van leerplicht, NTOR 2006 (Themannr. Niet bekostigd onderwijs leerrecht en leerplicht), p.3-57.

Vegt, A. van der, Appelhof, P., Hulsen, M, Eck, E. van, Heemskerk, I, Pater,C. (2015). Flexibilisering primair en voortgezet onderwijs: Wet- en regelgeving en beleidsontwikkelingen. Utrecht: Oberon.

Westerbeek, K, Jong, A. de (2015). Maatwerk in het onderwijs: de (on)mogelijkheden binnen het huidige wettelijke kader, NTOR 2015, nr. 4,p.301-310.

Zoontjens, P.J.J., Frissen, P.H.A. (2005). Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving. Tilburg: Schoordijk Instituut

Zoontjens, P.J.J., Huisman, P.W.A. (2015). Recht op onderwijs als vertrekpunt van wetgeving nieuwe stijl, NTOR 2015, nr. 4,p. 311-318.