

Vergaderjaar 2022–2023

36 257

Voorstel van wet van het lid Van Meenen tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Leerplichtwet BES, de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra en de Wet voortgezet onderwijs 2020 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING**

I	ALGEMEEN DEEL	2
1	Inleiding	2
1.1	Het doel en de kern van het initiatiefwetsvoorstel	2
1.2	Aanleiding	3
1.3	Totstandkoming van het initiatiefwetsvoorstel	5
1.4	Leeswijzer	6
2	Probleemanalyse	7
2.1	Knelpunt 1: onduidelijke regels over toelating	7
2.2	Knelpunt 2: geen onafhankelijke beoordeling ondersteuningsbehoefte en -aanbod	7
2.3	Knelpunt 3: starre voorschriften ten aanzien van het onderwijs	7
2.4	Knelpunt 4: gebreken in de aansluiting onderwijs en zorg	8
2.5	Knelpunt 5: geen doorzettingsmacht bij impasse	8
2.6	Knelpunt 6: de koppeling van het leerrecht aan de leerplicht en de strafrechtelijke handhaving	8
3	Uitgangspunten voor het ontwerpen van het wetsvoorstel	9
3.1	Uitgangspunt 1. Het kind als zelfstandig drager van rechten	9
3.2	Uitgangspunt 2. Samen naar school, met maatwerk waar nodig	9
3.3	Uitgangspunt 3. Aansluiting met internationale verdragen, de Grondwet en nationale wetgeving	10
4	Inhoud van het wetsvoorstel	11
4.1	Hoofddlijn 1: Het recht op onderwijs staat centraal	11
4.1.1	Kinderen krijgen vanuit de wet het leerrecht	11
4.1.2	Het toelatingsrecht en de zorgplicht worden verduidelijkt	12
4.1.3	De mening en ideeën van het kind tellen mee (hoorrecht)	13
4.2	Hoofddlijn 2: Meer aandacht voor de mogelijkheden van het kind	14
4.2.1	Er komt ruimte voor maatwerk in het onderwijs voor een individuele leerling	14
4.2.2	De leerplicht wordt tijd- en plaatsonafhankelijk	14
4.2.3	Het eenvoudiger combineren van onderwijs- en zorgbudgetten	15

4.3	Hoofdpijn 3: Duidelijke en aansluitende verantwoordelijkheden	15
4.3.1	Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor elk kind in de regio	15
4.3.2	De jeugdarts als onafhankelijke deskundige	16
4.3.3	De leerambtenaar is gericht op de verwezenlijking van het leerrecht	16
4.3.4	Het landelijk steunpunt leerrecht ondersteunt bij het realiseren van een passend plek	18
4.3.5	De rijksoverheid stelt elke vier jaar een strategisch plan op voor de verdere implementatie van het leerrecht	18
4.4	De inhoud van het wetsvoorstel voor Caribisch Nederland	19
5	Verhouding tot het hoger recht	19
5.1	Constitutioneel kader	19
5.2	Leerrecht	20
5.3	Toelatingsrecht en zorgplicht	21
5.4	Hoorrecht	22
5.5	Ruimte voor maatwerk en tijd- en plaatsafhankelijke leerplicht	23
5.6	Toezicht en handhaving door leerambtenaar	24
6	Effecten van het wetsvoorstel	25
6.1	Effect op het doenvermogen voor kinderen en ouders	25
6.2	Effect op de uitvoering door scholen en samenwerkingsverbanden	27
6.3	Effect op het toezicht en handhaving door de leerambtenaar	28
7	Financiële gevolgen	29
8	Evaluatie	29
9	Advies en consultatie	29
10	Inwerkingtreding	30
II	ARTIKELSGEWIJS DEEL	30

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1. Het doel en de kern van het initiatiefwetsvoorstel

Dit initiatiefwetsvoorstel wijzigt de Leerplichtwet 1969 en diverse sectorwetten om zo het leerrecht in wetgeving te verankeren en de realisatie van het leerrecht mogelijk te maken. Het leerrecht – het recht van het kind op onderwijs dat gericht is op een zo volledig mogelijke ontplooiing van diens persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens – staat voortaan expliciet in de wet. Daarnaast past het wetsvoorstel de onderwijswetgeving dusdanig aan dat het leerrecht ingezet kan worden om werkelijk tot onderwijs en ontwikkeling voor elk kind te komen. Zo maakt de wet flexibele oplossingen mogelijk wat betreft de onderwijstijd, de locatie en het programma. Ook worden de verantwoordelijkheden van diverse betrokkenen verduidelijkt en op elkaar aangesloten. Het doel van dit wetsvoorstel is om ieder kind in Nederland een vorm van onderwijs en ontwikkeling te bieden, passend bij hun eigen mogelijkheden.

Het wetsvoorstel heeft drie hoofdlijnen:

1. Het recht op onderwijs en ontwikkeling staat centraal.
 - a. Ieder kind krijgt het wettelijke recht op onderwijs en ontwikkeling.
 - b. Het toelatingsrecht en de zorgplicht worden verduidelijkt. Kinderen krijgen het recht op toelating, tenzij de school een beroep kan doen op bestaande uitzonderingsgronden.

- c. Kinderen krijgen hoorrecht bij zaken aangaande hun leerrecht.
- 2. De mogelijkheden van het kind worden het uitgangspunt in de onderwijswetten.
 - a. Er komt wettelijke ruimte voor maatwerk in het onderwijs. Er kan in het belang van de verwezenlijking van het leerrecht worden afgeweken van de onderwijstijd, de locatie en het programma, als het nodig is voor het kind.
 - b. De eis van geregeld schoolbezoek als onderdeel van de leerplicht wordt vervangen door de eis deel te nemen aan het aangeboden onderwijs.
 - c. Het wordt eenvoudiger om onderwijs- en zorgbudgetten te combineren. Zo kan onderwijsbudget worden ingezet voor de (co)financiering van een onderwijszorgarrangement.
- 3. Het verduidelijken van de verantwoordelijkheden van betrokken organisaties.
 - a. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor ieder kind in de regio. Het krijgt de verantwoordelijkheid voor het optimaal verwezenlijken van het leerrecht. Ook voor kinderen die niet in regulier- of speciaal onderwijs kunnen deelnemen en zijn vrijgesteld van de leerplicht.
 - b. De jeugdarts is een onafhankelijk deskundige, die geraadpleegd kan worden over het onderwijsaanbod en ontwikkelmogelijkheden van kinderen.
 - c. De leerplichtambtenaar gaat leerambtenaar heten en draagt zorg voor de verwezenlijking van het leerrecht van het kind. De leerambtenaar heeft bevoegdheden richting de ouders en richting de scholen.
 - d. Het landelijk steunpunt leerrecht ondersteunt kinderen, ouders, scholen en samenwerkingsverbanden bij het realiseren van een passende plek voor elk kind.
 - e. De rijksoverheid stelt elke vier jaar een strategisch plan op voor de verdere implementatie van het leerrecht.

1.2. Aanleiding

Het leerrecht lijkt in Nederland een vanzelfsprekendheid. Toch is dit voor circa 15.000 thuiszittende kinderen¹ niet het geval. Zij zitten zonder een aanbod voor onderwijs of ontwikkeling thuis. Daarnaast is er nog een onbekend aantal verborgen (tijdelijke) thuiszitters. Zij staan bijvoorbeeld wel ingeschreven op een school maar zijn langdurig ziekgemeld. Ook worden steeds meer kinderen ontheven van de leerplicht omdat zij door psychische of lichamelijke redenen niet in staat zijn om naar school te gaan. Het aantal vrijstellingen groeide van 5077 kinderen in 2014 naar 7083 in 2020.²

De verhalen achter deze cijfers zijn schrijnend. Leerlingen met een complexere ondersteuningsbehoefte worden geweigerd door scholen. Omdat scholen niet kunnen bieden wat er nodig is en vrezen voor de gevolgen als ze zich niet aan de strikte wet- en regelgeving houden. Juist de meest kwetsbare kinderen krijgen zo geen onderwijs. Deze kinderen worden met de dag eenzaam en ongelukkiger. Er wordt over hen gepraat in plaats van met hen gepraat. Ouders³ zitten met hun handen in het haar

¹ Voor de leesbaarheid wordt in deze toelichting het woord «kinderen» gebruikt. Daarmee worden ook «jongeren» bedoeld.

² Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2022) *Verzuimcijfers 2020–2021 en verzuim-aanpak* (Kamerstuk 26 695, nr. 138). Digitaal raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26695-138.html>

³ Voor de leesbaarheid wordt in deze toelichting het woord «ouders» gebruikt. Daarmee worden ook de wettelijke verzorgers bedoeld die niet de ouders van het kind zijn.

en zien de toekomst van hun kind in duigen vallen. Soms voelen ze zich gedwongen om hun kind dan maar langdurig ziek te melden, te laten schorsen of zelfs te laten ontheffen uit de leerplicht om strafrechtelijke vervolging te voorkomen. Na ontheffing heeft de overheid geen enkele verantwoordelijkheid meer; het kind is als het ware opgegeven. De huidige wetgeving werkt niet voor deze kinderen. Het belemmert het recht op onderwijs in plaats van dat het dat recht, en daarmee het kind beschermt. De leerplicht is een schoolplicht en werkt als een aan-/uitknop: je volgt alles of je volgt niks. Je gaat met vriendjes naar een school, of je zit de hele dag alleen thuis. Voor een groot aantal kinderen werkt deze binaire toepassing van het recht op onderwijs niet. En de gevolgen zijn desastreus. Het schaadt de ontwikkeling en de kansen van deze kinderen.

Vanuit mensenrechtenverklaringen en -verdragen, zoals het Kinderrechtenverdrag, hebben kinderen leerrecht. Toch is dat recht nooit goed in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Al jaren geven de Kinderombudsman⁴, jongeren⁵, ouders⁶, bestuurders, leraren en professionals⁷, juristen⁸, het College van de Rechten voor de Mens⁹ en het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties (VN)¹⁰ aan dat de huidige onderwijswetten het leerrecht belemmeren in plaats van beschermen. De kern van het probleem is dat het recht van op onderwijs en ontwikkeling inadequaat in de wetgeving verankerd is, de onderwijswetgeving veel te star is, en de verantwoordelijkheden van organisaties onduidelijk zijn en niet op elkaar aansluiten.

Dit initiatiefwetsvoorstel beoogt het leerrecht adequaat in de onderwijswetten op te nemen. De initiatiefnemer heeft in overleg met jongeren, ouders en veldorganisaties het voorliggend initiatiefwetsvoorstel ontworpen. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt de onderwijswetten vanuit het leerrecht aan te vullen of te wijzigen. Het initiatiefwetsvoorstel wijzigt de Leerplichtwet 1969 in hoge mate en hernoemt deze wet tot de Leerwet. Ook past het initiatiefwetsvoorstel de onderwijssectorwetten – Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op het primair onderwijs BES (WPO BES), Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO) en Wet op Expertise Centra (WEC) – op onderdelen aan. Tevens wordt met dit initiatiefwetsvoorstel de schending van het Kinderrechtenverdrag door Nederland opgeheven (zie ook paragraaf 3.3).

⁴ De Kinderombudsman (2013) *Van leerplicht naar leerrecht. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters.*

⁵ Adviesraad EigenWijsheid (2021) *11-puntenplan.* Digitaal raadpleegbaar via: <https://www.laks.nl/projecten/adviesraad-eigenwijsheid/>

⁶ Zie het Position paper van Ouders & Onderwijs, Ieder(in), Balans, Voor werkende Ouders, Vereniging Openbaar Onderwijs, Defence for Children, Mind, Per Saldo, Zorgeloos naar school en de Reformatorische Oudervereniging (ROV) ten behoeve van het notaoverleg Passend onderwijs d.d. 16 november 2020. Digitaal raadpleegbaar via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z21298&did=2020D45507>

⁷ Met Andere Ogen (2021) *Eindterm 2021 MAO 1.0.* Digitaal raadpleegbaar via: https://www.aanpakmetandereogen.nl/media/filer_public/ec/3e/ec3e8b5c-a2e5-4b25-940b-1251da42bfe6/eindterm_2021_mao_10_-_met_andere_ogen_doen.pdf

⁸ Zie bijvoorbeeld Noorlander, C.W. (2005) *De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en voortgezet onderwijs* (diss. Amsterdam VU). Tilburg: Wolf Legal Publishers.

⁹ College voor de Rechten van de Mens (2018) *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijks Rapportage 2017*, p. 53–59.

¹⁰ Committee on the Rights of the Child [VN Kinderrechtencomité] (2022), *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands.*

1.3. Totstandkoming van het initiatiefwetsvoorstel

Het ontbreken van het leerrecht en de gebreken in de wetgeving zijn al jaren bekend. Zo neemt in februari 2011 de Tweede Kamer al de motie Van der Ham-Klaver¹¹ (Kamerlid namens D66 respectievelijk GroenLinks) aan die stelt dat de Leerplichtwet tekortschiet en daarom de regering verzoekt te verkennen hoe het leerrecht in de wet kan worden opgenomen. Het rapport «Van leerplicht naar leerrecht» van de Kinderombudsman in 2013 zet de thuiszittersproblematiek en het ontbreken van het leerrecht stevig op de agenda. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaf destijds aan de problemen te herkennen en de oplossing voornamelijk te zien in de Wet passend onderwijs.¹² Voor de invoering¹³ en vlak na de invoering¹⁴ was duidelijk dat de Wet passend onderwijs onvoldoende is om het leerrecht voor elk kind goed te regelen en te verwezenlijken.

In oktober 2015 neemt de Tweede Kamer de motie Van Meenen c.s. aan over de realisering van de kernelementen van het leerrecht.¹⁵ De motie verzoekt de regering om onderzoek te laten doen naar welke onderdelen van de Nederlandse wet- en regelgeving realisering van de kernelementen van leerrecht belemmeren en hoe een verankering van leerrecht in het funderend onderwijs mogelijk is.¹⁶ Deze opdracht is vervolgens ook in het coalitieakkoord van Rutte-III opgenomen. Het kabinet geeft begin 2019 aan prioriteit te geven aan het materieel versterken van het leerrecht van kinderen.¹⁷ In reactie op de evaluatie van het passend onderwijs geeft de Minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan het leerrecht als «algemeen beginsel» op te nemen en verder materieel te versterken.¹⁸

De initiatiefnemer constateert dat de door het toenmalige kabinet aangekondigde invulling van het leerrecht onvoldoende is. Zo blijven de huidige gebreken en obstakels voor het leerrecht in de onderwijswetten bestaan en worden de aanbevelingen van de diverse experts en mensenrechtencomités niet opgevolgd. De initiatiefnemer is van mening dat een meer fundamentele en integrale herziening van de wetgeving vanuit het leerrecht nodig is, om te garanderen dat de onderwijswetten het leerrecht van het kind ondersteunen in plaats van belemmeren.

De initiatiefnemer heeft daarom het initiatief genomen om een wetsvoorstel te ontwerpen om het leerrecht adequaat in de onderwijswetten op te nemen. In november 2020 heeft de initiatiefnemer een eerste aanzet van het initiatiefwetsvoorstel ter consultatie online gepubliceerd.¹⁹

¹¹ Motie van de leden Van der Ham (D66) en Klaver (GroenLinks) over het verkennen hoe het leerrecht in de wet kan worden opgenomen (Kamerstukken II, 32 356, nr. 19).

¹² Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Beleidsreactie op het rapport «Van leerplicht naar leerrecht» van de Kinderombudsman* (Kamerstuk 31 497, nr. 100). Digitaal raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31497-100.html>

¹³ Sperling, J. (2013). De Kinderombudsman en het recht op onderwijs. *Nederlands Juristenblad*. (30): p. 2060–2066.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad (2014). *Advies. Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*. Den Haag: Onderwijsraad; of, De Kinderombudsman (2015). *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato*.

¹⁵ Motie van de leden Van Meenen (D66), Ypma (PvdA), Rog (CDA), Grashoff (GroenLinks) en Siderius (SP) over realisering van de kernelementen van het leerrecht (Kamerstukken II, 34 300 VII, nr. 47).

¹⁶ Zie Huisman, P.W.A. & Zoontjes, P.J.J. (2016), *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving Eindrapport*. Digitaal raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-792255>

¹⁷ OCW en VWS (2019) *Stand van zaken thuiszitters*. (Kamerstukken II, 26 695, nr. 123).

¹⁸ Minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2020) *Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs*.

¹⁹ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/leerrecht>.

Uit de 76 reacties bleek dat de voorgestelde wijzigingen te beperkt waren om de knelpunten effectief aan te pakken.

In samenwerking met jongeren, ouders en alle betrokken organisaties is er verder onderzoek gedaan naar de gesignaleerde problemen en oplossingsrichtingen. De voorstellen die voortkomen uit het onderzoek en de gesprekken zijn beschreven in de tussentijds gepubliceerde Hoofdlijnennotitie initiatiefwet Leerrecht.²⁰ De initiatiefnemer wenst op deze plaats alle betrokkenen – en in het bijzonder alle jongeren van de Adviesraad EigenWijsheid, JongPIT en het LAKS – van harte te bedanken voor hun betrokkenheid en inzet.

Enkele onderdelen die in de Hoofdlijnennotitie zijn aangekondigd zijn niet of in beperkte vorm in het initiatiefwetsvoorstel uitgewerkt. De huidige Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs heeft aangekondigd enkele wetsvoorstellen die aan het leerrecht raken te versnellen.²¹ Om overlap te voorkomen, heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om enkele onderwerpen die in de Hoofdlijnennotitie zijn beschreven niet ook in het initiatiefwetsvoorstel op te nemen maar tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen van de regering aan de orde te stellen.

Hoewel de behandeling en implementatie van het wetsvoorstel altijd zorgvuldig moeten gebeuren, verzoekt de initiatiefnemer allen om het initiatiefwetsvoorstel met voortvarendheid te behandelen. Elke dag dat een kind geen school krijgt door falende wetgeving, is een dag dat we falen als overheid. Elke dag dat we kinderen eerder de kans kunnen geven om zich te ontwikkelen, is een wereld gewonnen.

1.4. Leeswijzer

Als eerste volgt op deze inleiding een toelichting op de knelpunten in de huidige onderwijswetten (hoofdstuk 2). Dat vormt samen met de uitgangspunten voor het ontwerpen van het initiatiefwetsvoorstel (hoofdstuk 3) de basis voor het wetsvoorstel. In het volgende hoofdstuk worden de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel toegelicht (hoofdstuk 4). Vervolgens wordt ingegaan op de verhouding tot hoger recht zoals de Grondwet en internationale verdragen (hoofdstuk 5). Daarna worden de effecten van het wetsvoorstel voor kinderen en ouders, de uitvoering en het toezicht beschreven (hoofdstuk 6) en de financiële gevolgen ervan (hoofdstuk 7). Aan het eind wordt de evaluatie van het wetsvoorstel beschreven (hoofdstuk 8), de ingewonnen adviezen en reacties uit de consultatie (hoofdstuk 9) en de beoogde inwerkingtreding (hoofdstuk 10).

De memorie van toelichting bestaat uit twee delen. Na de hierboven beschreven hoofdstukken van het algemeen deel volgt de artikelsgewijze toelichting. Dat deel geeft een technische toelichting op juridische aspecten van het wetsvoorstel.

²⁰ Van Meenen, P. & Sewbaransingh, T. (2022) *Het recht op onderwijs en ontwikkeling voor ieder kind. Hoofdlijnennotitie initiatiefwet Leerrecht*. Den Haag: D66. Digitaal raadpleegbaar via: <https://d66.nl/20220309-het-recht-op-onderwijs-en-ontwikkeling-voor-ieder-kind/>

²¹ Zie Tweede Kamer (2022) Verslag van het commissiedebat, gehouden op 30 maart 2022, over Passend Onderwijs (Kamerstukken II, 31 497, nr. 434). Digitaal raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31497-434.html>.

2. Probleemanalyse

De initiatiefnemer heeft voor het ontwerp van het initiatiefwetsvoorstel grondig onderzoek gedaan naar de knelpunten in de wetgeving. Het doel was het verkrijgen van een overzicht van de specifieke wettelijke blokkades en tekortkomingen voor de verwezenlijking van het leerrecht. De focus lag op kinderen en jongeren met een ondersteuningsbehoefte en thuiszitters.

De probleemanalyse is gebaseerd op een systematische analyse van 49 ervaringsverhalen van ouders die door de Onderwijsaffaire²² zijn gepubliceerd, een literatuuranalyse, 76 reacties van individuen en belangenorganisaties op de eerdere aanzet van het initiatiefwetsvoorstel²³ en een rondetafelgesprek met 24 jongeren-, ouder-, belangen- en sectororganisaties in het onderwijs(zorg)domein. Uit de probleemanalyse volgen zes knelpunten die het initiatiefwetsvoorstel adresseert.

2.1. Knelpunt 1: onduidelijke regels over toelating

Het eerste knelpunt betreft onduidelijke regels over toelating tot een school. Scholen hebben in Nederland de ruimte om in een aantal gevallen de toelating van een kind te weigeren. Kinderen met een ondersteuningsbehoefte kunnen op een aantal wettelijke waarborgen rond de toelating rekenen. Bijvoorbeeld op de zorgplicht voor schoolbesturen. Uit de evaluatie van de Wet passend onderwijs blijkt dat de verwachtingen van de zorgplicht niet zijn waargemaakt en de huidige opzet van de zorgplicht in de praktijk tot verwarring leidt.²⁴ Ouders zijn veelal onbekend met de zorgplicht en de onduidelijkheid over de regels biedt scholen ruimte tot «wegadviseren». Zo blijven ouders alleen in hun zoektocht naar onderwijs voor hun kind.

2.2. Knelpunt 2: geen onafhankelijke beoordeling ondersteuningsbehoefte en -aanbod

Het tweede knelpunt betreft het gebrek aan een overzicht van vormen van ondersteuning die een school bij een ondersteuningsbehoefte van een kind kan bieden of welke regionale of landelijke vormen van ondersteuning aanwezig zijn. Uit de ervaringsverhalen blijkt dat in sommige gevallen scholen pas na lang aandringen van ouders de mogelijkheden of behoeften van het kind lieten onderzoeken. In enkele gevallen moesten ouders zelf de kosten betalen. Ook blijkt dat het ondersteuningsaanbod niet inzichtelijk is. Van scholen wordt verwacht dat zij over alle kennis beschikken om te bepalen of het bieden van een passende plek mogelijk is. Als een school zich «handelingsverlegen» verklaart, is er geen mogelijkheid om dat te toetsen. Het gevolg is dat het een lange tijd onduidelijk kan blijven welke mogelijkheden een kind heeft en of, en hoe, een school de ondersteuning kan bieden die het kind nodig heeft.

2.3. Knelpunt 3: starre voorschriften ten aanzien van het onderwijs

Het derde knelpunt betreft de starre voorschriften ten aanzien van de onderwijstijd, de onderwijslocatie en het onderwijsprogramma. De ervaringsverhalen van thuiszitters maken duidelijk dat zij in vrijwel alle gevallen in staat zijn om te kunnen leren. Ze kunnen alleen niet altijd op de reguliere tijden, op de reguliere locatie, het reguliere programma

²² Zie <https://onderwijsaffaire.nl/ervaringsverhalen/>.

²³ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/leerrecht>.

²⁴ Ledoux, G. & Waslander, S. (2020). *Evaluatie Passend Onderwijs. Eindrapport mei 2020*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut: Hoofdstuk 7. Dekkend aanbod, zorgplicht & thuiszitters.

volgen. Sommige kinderen kunnen bijvoorbeeld wel onderwijs volgen als het maar drie dagen in de week betreft in plaats van vijf. Of als (een deel van) de lessen digitaal vanuit huis gevolgd kan worden of in een kleine groep in een buurthuis, in plaats van volledig op de officiële schoollocatie. Of door sommige vakken met meer uitdaging te doen of juist een jaar later. De wet maakt het op dit moment voor scholen nagenoeg onmogelijk om een leerling tegemoet te komen in wat de leerling nodig heeft.²⁵ Het is geheel meedoen of niet. Het gevolg is dat kinderen die kunnen leren maar niet in het reguliere (speciaal) onderwijs kunnen meedoen, thuis komen te zitten.

2.4. Knelpunt 4: gebreken in de aansluiting onderwijs en zorg

Het vierde knelpunt betreft gebreken in de aansluiting van onderwijs en zorg. Voor een deel van de kinderen met een ondersteuningsbehoefte is een goede verbinding essentieel. Sommige leerlingen kunnen bijvoorbeeld alleen aan het onderwijs deelnemen als zij ook enkele dagdelen op een zorgboerderij kunnen meedoen of als de zorgverlener nabij is. Het onderwijsstelsel en het zorgstelsel zijn zeer verschillend georganiseerd. De professionals en bestuurders uit de sectoren ervaren vaak een kloof door verschillen in (bekostigings)systematieken, kenmerken, culturen en inspectiekaders.²⁶ Bijvoorbeeld doordat bij een onderwijszorgarrangement voor de aanvraag, financiering en verantwoording nauwkeurig afgebakend moet worden wat «onderwijs» en «zorg» is. De gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en zorg vertraagt of belemmert soms praktische oplossingen voor de verwezenlijking van het recht op onderwijs.

2.5. Knelpunt 5: geen doorzettingsmacht bij impasse

Het vijfde knelpunt betreft het gebrek aan doorzettingsmacht in situaties waarbij een impasse tussen organisaties ontstaat. Uit de ervaringsverhalen en uit de literatuur blijkt dat zich impasses kunnen voordoen wanneer er tussen organisaties uit verschillende domeinen zoals het onderwijs, de zorg of de jeugdhulp, of tussen twee scholen, afspraken gemaakt moeten worden.²⁷ Bijvoorbeeld over de vragen wie de regie heeft als er meerdere experts om de tafel zitten of hoe de kosten tussen de organisaties verdeeld worden. De besluitvormingsprocessen kunnen dan maanden duren. Dat heeft een enorme impact op de ontwikkeling en welzijn van een kind, dat zo een achterstand opbouwt of structureel thuis komt te zitten.

2.6. Knelpunt 6: de koppeling van het leerrecht aan de leerplicht

Het zesde knelpunt betreft de koppeling van het leerrecht aan de leerplicht. Bij de ratificatie van het Kinderrechtenverdrag erkende Nederland opnieuw het recht van het kind op onderwijs. De regering schreef toen dat het recht op onderwijs al goed geborgd is.²⁸ Zij wees daarbij onder andere naar het gratis aanbod van primair onderwijs en het bestaan van de leerplicht. Echter, de regering heeft destijds niet

²⁵ Zie De Kinderombudsman (2013) *Van leerplicht naar leerrecht. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*.

²⁶ Ministerie van OCW (2020). Bijlage: De stelsels van zorg en onderwijs. Bijlage bij: Ministerie van OCW (2020). *De derde onderwijs- en zorgbrief*. Den Haag: Ministerie van OCW.

²⁷ Zie bijvoorbeeld Dullaert, M. (2019). *De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitters doorbreken?* Digitaal raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-873997>.

²⁸ Memorie van toelichting bij de Goedkeuring van het op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind. (Kamerstukken II, 1992/93, 22 855 (R1451), nr. 3, p. 38–40).

onderkend dat het niet altijd mogelijk is om de leerplicht na te komen en dat de overheid dan ook niet op een andere wijze het recht op onderwijs waarmaakt. Bijvoorbeeld omdat er geen passende plaats in het onderwijs beschikbaar is, of omdat het kind niet vijf dagen per week fysiek naar school kan. Welwillende ouders riskeren dan boetes of in het ergste geval een celstraf. Ouders en kinderen worden zo in de positie gedrukt om de leerplicht te ontwijken of een ontheffing aan te vragen. De overheid veronderstelt dan dat het kind niet kan leren en neemt vervolgens geen verantwoordelijkheid meer voor het onderwijs. Doordat het leerrecht in Nederland gelijk wordt gesteld aan de leerplicht, blijven de kwetsbaarste kinderen met lege handen achter.

3. Uitgangspunten voor het ontwerpen van het wetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel heeft als doel om het leerrecht adequaat in de wetgeving op te nemen. Bij het wetsontwerp zijn de volgende drie uitgangspunten gehanteerd in de vormgeving van het wetsvoorstel en om mogelijke maatregelen af te wegen.

3.1. Uitgangspunt 1. Het kind als zelfstandig drager van rechten

Het eerste uitgangspunt is dat kinderen als zelfstandige dragers van rechten worden gezien. Dit volgt uit het VN-Kinderrechtenverdrag dat kinderen specifieke rechten toekent. Het leerrecht is een onvervreemdbaar recht dat op de eerste plaats aan het kind toekomt.²⁹ Het belang van het kind dient als eerste overweging genomen te worden. Vanwege de bijzondere positie van het kind zijn de ouders de juridische vertegenwoordigers van het kind tot het kind meerderjarig is. Dat betekent niet dat volwassenen – zoals de ouders, deskundigen of hulpverleners – zomaar kunnen beslissen wat het beste voor het kind is. Ze dienen de wensen en de rechten en belangen van het kind voorop te stellen in hun besluitvorming.³⁰ Naarmate de leeftijd en ontwikkeling van het kind vorderen dient het kind intensiever betrokken te worden en kan het samen met de ouders besluiten nemen en verantwoordelijkheden dragen.

3.2. Uitgangspunt 2. Aansluiting met internationale verdragen

Het tweede uitgangspunt is dat het initiatiefwetsvoorstel aansluit op internationale verdragen. Het recht van het kind op onderwijs wordt in verschillende verdragen en verklaringen uitgewerkt. Door aan te sluiten op de internationale verdragen en de Grondwet, wordt verzekerd dat de rechten van kinderen tenminste aan internationale maatstaven voldoen en Nederland aan de verdragsverplichtingen voldoet.

De aansluiting bij internationale verdragen is des te meer van belang omdat de Nederlandse wetgeving op dit moment in strijd is met het Kinderrechtenverdrag. Het VN-Kinderrechtencomité heeft geconcludeerd dat Nederland met urgentie de Leerplichtwet 1969 uitvoerig moet aanpassen zodat het recht op onderwijs niet ontnomen wordt van

²⁹ Artikel 28, eerste lid van het VN-Kinderrechtenverdrag. Zie in dit verband ook Hirsch Ballin, E.M.H. (2021). «4. Anders denken over artikel 23 van de Grondwet». In: C. Hermans (red.) *Vrijheid voor onderwijs. Een uitnodiging tot wisseling van perspectief* (p. 86–100). Eindhoven: Uitgeverij DAMON.

³⁰ Dit vloeit voort uit artikel 3, eerste lid van het Kinderrechtenverdrag. Zie Kalverboer, M.E., & Van den Heuvel, L. (2020) *Kinderrechten als Kompas. In vier stappen naar het beste besluit voor het kind. Tijdschrift voor Jeugdrecht*.(1), p. 17–20, en zie het VN-Kinderrechtencomité (2013) *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*.

kinderen met een ondersteuningsbehoefte.³¹ Het Kinderrechtencomité heeft tevens andere aanbevelingen gedaan die het leerrecht raken, waaronder het voorkomen van afwezigheid en schooluitval, het principe van «het belang van het kind» implementeren en consequent toepassen in het onderwijs en het versterken van «inclusief onderwijs». In hoofdstuk 5 over de verhouding met het hoger recht wordt toegelicht hoe het initiatiefwetsvoorstel wel in lijn is met het internationaal recht.

3.3. Uitgangspunt 3. Samen naar school, met maatwerk waar nodig

Het derde uitgangspunt is dat kinderen zoveel mogelijk samen naar school gaan, en er ruimte voor maatwerk is als dat voor het kind nodig is. Kinderen verdienen het samen te leren en te spelen, ongeacht of ze een beperking hebben. Wanneer ze elkaar treffen en meedoen op school de norm is, maakt dat meedoen in de samenleving makkelijker. Volgens het VN-verdrag handicap moeten kinderen met en zonder ondersteuningsbehoefte daarom dicht bij huis naar dezelfde school kunnen, elkaar ontmoeten op het schoolplein en als het kan in dezelfde klas zitten.³² Daarnaast hebben kinderen met een beperking ook het recht om zoveel mogelijk onderdeel te zijn van de samenleving in plaats van daarvan afgescheiden te worden. Voor kinderen waar dat voor nodig is, dient er plek te zijn in een specialistische setting. Ook het kabinet heeft aangegeven om, conform het advies van de Onderwijsraad *Steeds Inclusiever*, stapsgewijs te werken richting inclusiever onderwijs.³³

Hoewel veruit de meeste kinderen baat hebben bij het volgen van onderwijs op school is dat niet altijd voor elk kind het geval. Kinderen die om een reden niet op een schoollocatie onderwijs kunnen volgen, kunnen ook op een andere locatie onderwijs volgen. Het juridisch begrip «(regelmatig) schoolbezoek» zal daarom vervangen worden door het plaatsonafhankelijk begrip «onderwijsdeelname». Schoolbezoek blijft de norm, maar er kan van worden afgeweken in individuele gevallen indien noodzakelijk om het leerrecht te verwezenlijken. Aan de leerplicht wordt dan nog steeds voldaan. Daardoor kunnen kinderen die bijvoorbeeld een deel van de tijd naar dagbesteding gaan of op een zorgboerderij meehelpen, voortaan ook blijven leren en aan de leerplicht voldoen.

Onderdeel van het uitgangspunt is dat er ruimte voor maatwerk is voor kinderen die dat nodig hebben. Dat betekent niet dat van scholen verwacht wordt om voor elke leerling in een klas maatwerk te leveren. Lang niet alle kinderen zullen immers een extra ondersteuningsbehoefte hebben. Het betekent wel dat scholen voor een individuele leerling voor wie de ontwikkeling anders in het geding is, kan afwijken van de regels als dat de leerling ten goede komt. Er is gekozen om met relatief open normen te werken. De specifieke aanleidingen en mogelijkheden van kinderen die maatwerk nodig hebben, kunnen zodanig variëren dat het niet mogelijk en niet wenselijk is om de gronden en ruimte voor maatwerken vooraf sterk in te kaderen. Een open norm geeft scholen en leerambtenaren de regelruimte om als dat nodig is in het concrete geval maatwerk te verlenen. Aangezien het belang van het kind altijd als eerste overwogen moet worden, kan de ruimte voor maatwerk niet in het nadeel van het kind uitpakken.

³¹ Het VN-Kinderrechtencomité (2013) *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands*. Digitaal raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1040703>

³² Zie ook Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) *General comment No. 4 (2016) Article 24: Right to inclusive education*.

³³ De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2020), kamerbrief over de Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs (Kamerstukken II, 31 497, nr. 371).

4. Inhoud van het wetsvoorstel

In dit hoofdstuk worden de 11 voorstellen in dit initiatiefwetsvoorstel toegelicht. De voorstellen zijn gebaseerd op basis van de probleem-analyse in hoofdstuk 2 en de uitgangspunten in hoofdstuk 3. De initiatiefnemer heeft de voorstellen samen met jongeren, ouders en andere belanghebbenden ontwikkeld.

Ter versterking van het recht op onderwijs voorziet dit initiatiefwetsvoorstel in de volgende maatregelen:

- Kinderen krijgen vanuit de wet het leerrecht (zie paragraaf 4.1.1).
- Het toelatingsrecht en de zorgplicht worden verduidelijkt (zie paragraaf 4.1.2).
- De mening en ideeën van het kind tellen mee (hoorrecht) (zie paragraaf 4.1.3).

Ter verruiming van de mogelijkheden om waar nodig maatwerk te bieden voor het kind voorziet dit initiatiefwetsvoorstel in de volgende maatregelen:

- Er komt ruimte voor maatwerk in het onderwijs voor een individuele leerling (zie paragraaf 4.2.1).
- De leerplicht wordt tijd- en plaatsonafhankelijk (zie paragraaf 4.2.2).
- Het combineren van onderwijs- en zorgbudgetten wordt eenvoudiger (zie paragraaf 4.2.3).

Ter verduidelijking van de verantwoordelijkheden van betrokken organisaties voorziet dit initiatiefwetsvoorstel in de volgende maatregelen:

- Het samenwerkingsverband wordt verantwoordelijk voor elk kind in de regio (zie paragraaf 4.3.1).
- De jeugdarts wordt gepositioneerd als onafhankelijke deskundige (zie paragraaf 4.3.2).
- De leerambtenaar is voortaan gericht op de verwezenlijking van het leerrecht (zie paragraaf 4.3.3).
- Het landelijk steunpunt leerrecht ondersteunt kinderen, ouders, scholen en samenwerkingsverbanden bij het realiseren van een passende plek voor elk kind (zie paragraaf 4.3.4).
- De rijksoverheid stelt elke vier jaar een strategisch plan op voor de verdere implementatie van het leerrecht (zie paragraaf 4.3.5).

4.1. Hoofdlijn 1: Het recht op onderwijs staat centraal

De eerste hoofdlijn is gericht op het versterken van het recht op onderwijs. Deze voorstellen versterken de rechtspositie van het kind en zetten het leerrecht centraal in de onderwijswetgeving. Het gaat om het opnemen van het wettelijk recht op onderwijs in de funderende fase, het verduidelijken van het toelatingsrecht en de zorgplicht en het recht van kinderen om betrokken te worden bij de besluiten die hen treffen aangaande het leerrecht (hoorrecht).

4.1.1. Kinderen krijgen vanuit de wet het leerrecht

Het leerrecht wordt wettelijk verankerd. Het voorstel is om het leerrecht te formuleren als «het recht op onderwijs dat gericht is op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind». Dat sluit aan bij het doel van het onderwijs volgens het VN-Kinderrechtenverdrag.³⁴

³⁴ Artikel 29, eerste lid, sub a, van het VN-Kinderrechtenverdrag.

Het is op zichzelf niet noodzakelijk om een recht dat in een verdrag is vervat, ook in wetgeving op te nemen. Er zijn drie redenen om dat wel te doen. Ten eerste zou het leerrecht een belangrijk fundament moeten zijn waar onderwijsstelsel en -wetgeving op gebouwd is. Het opnemen van dit recht maakt het normatieve fundament expliciet. Ten tweede zijn om het recht te verwezenlijken waarborgen en inspanningen nodig. Het initiatiefwetsvoorstel voorziet daarin en versterkt het recht in materiële zin door de verplichtingen op nationaal en lokaal niveau te concretiseren. Ten derde dienen kinderen en ouders het recht ook te verwezenlijken als zij vastlopen in het systeem. Niet elk verdrag heeft rechtstreekse werking. Het initiatiefwetsvoorstel versterkt ook het leerrecht in formele zin doordat kinderen, of ouders namens hun kind, binnen de nationale rechtsorde aanspraak kunnen maken op het recht.

Het leerrecht bestaat uit verschillende aspecten. Uit de jurisprudentie, in wetenschappelijke literatuur, en in de internationale verdragen zijn deze aspecten af te leiden. Het VN-Mensenrechtencomité, het VN-Kinderrechtencomité en het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap hebben in toelichtingen op de verdragen uitgelegd welke aspecten het leerrecht zoal omvat en welke doelen het onderwijs dient.

De comités stellen onder andere dat het leerrecht vereist dat staten ervoor zorgen dat onderwijs beschikbaar is en mensen toegang hebben tot het onderwijs.³⁵ Het funderend onderwijs – het primair en voorgezet onderwijs – dient daarbij gratis aangeboden te worden. Het onderwijs dient van goede kwaliteit te zijn. Daartoe dienen staten minimumnormen op te stellen, de kwaliteit te monitoren en zo nodig te handhaven. Staten hebben de plicht om te voorkomen dat het beleid of scholen mensen discrimineert. Scholen dienen redelijkerwijs aanpassingen te doen om een passende plek in het onderwijs aan te bieden. Kinderen hebben het recht om betrokken te worden bij beslissingen op school die hen aangaat. Het onderwijs dient een persoon voor te bereiden voor een waardevolle plek in de samenleving.

Het begrip «onderwijs» moet daarnaast breed opgevat worden. Het woord voor onderwijs betekent in de originele Engelstalige en Franstalige tekst van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten ook vorming en ontwikkeling. Het VN-Kinderrechtencomité³⁶ en het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap³⁷ hebben ook toegelicht dat het recht op onderwijs breed opgevat moet worden. Er kan dus ook gesproken worden over een ontwikkelrecht.

De initiatiefnemer kiest ervoor om geen uitputtende beschrijving van alle aspecten van het leerrecht in de wet op te nemen. De aspecten zijn daarvoor te divers. De initiatiefnemer kiest voor een beknopte definitie met het kerndoel van het leerrecht, zoals dat in het Kinderrechtenverdrag beschreven staat. Dat is in overeenstemming met bijvoorbeeld rapporten van de Kinderombudsman.³⁸

4.1.2. Het toelatingsrecht en de zorgplicht worden verduidelijkt

Het leerrecht stelt eisen aan de toegang tot en de kwaliteit van onderwijs. Dat moet in samenhang worden gezien met de (grond)wettelijke vrijheid voor scholen in Nederland om, vanwege religieuze of levensbeschouwe-

³⁵ Zie paragraaf 5.4 voor een verdieping over het recht op toelating.

³⁶ CRC (2001) General Comment No. 1. (2001). Article 29 (1): The Aims Of Education.

³⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) General comment No. 4 (2016). Article 24: Right to inclusive education.

³⁸ De Kinderombudsman (2013) *Van leerplicht naar leerrecht. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters.*

lijke gronden, in specifieke gevallen een toelatingsbeleid te voeren. De vrijheid van onderwijs is niet onbeperkt en geen vrijbrief voor willekeur. Zo mogen kinderen met een ondersteuningsbehoefte op grond van de gelijkebehandelingswetgeving niet vanwege hun ondersteuningsbehoefte worden geweigerd. Ook hebben schoolbesturen een zorgplicht. Echter, uit de probleemanalyse blijkt dat de regels over toelating voor ouders en scholen onduidelijk zijn en te veel ruimte laten voor «wegadviseren» (zie knelpunt 1 van de probleemanalyse).

Het voorstel is om een toelatingsrecht met alle bestaande uitzonderingsgronden in de onderwijswetten te formuleren. Dat betekent dat een kind recht heeft op toelating tot de school, tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is. De uitzonderingsgrond is bijvoorbeeld dat er geen plek is, ouders en kind weigeren de grondslag van de school te respecteren of te onderschrijven, of omdat een bijzondere vaardigheid zoals topsport wordt vereist. Het schoolbestuur dient bij een afwijzing dan te motiveren op welke grond het de toelating afwijst.

Het voorstel is om de zorgplicht zodanig te wijzigen dat er daadwerkelijk sprake is van een zorgplicht. In de huidige situatie dient een school bij de toelating te vragen of er sprake is van een ondersteuningsbehoefte en te onderzoeken of de school de ondersteuning kan bieden. Als dat niet het geval is, dan dient de school – in samenwerking met het samenwerkingsverband – te onderzoeken of er een andere school is waar de leerling wel de ondersteuning kan krijgen. Als de school niet in ondersteuning kan voorzien en geen andere school de leerling wenst aan te nemen, dan eindigt de zorgplicht. Het voorstel is dat pas na toelating en inschrijving onderzocht wordt of er sprake is van een ondersteuningsbehoefte. De school heeft dan de plicht om te coördineren dat op een andere wijze het kind kan leren. Dat kan bijvoorbeeld via een onderwijszorgarrangement, een maatwerkprogramma, een digitale klas en/of via particulier onderwijs.

Scholen kunnen ook afspreken om de krachten te bundelen en de verantwoordelijkheid ook bij het samenwerkingsverband te beleggen (zie ook paragraaf 4.3.1). Ook kunnen scholen een beroep doen op de expertise van het landelijk steunpunt leerrecht om een passend onderwijsaanbod te creëren (zie paragraaf 4.3.4). Via deze invulling van de zorgplicht is het duidelijk dat de zorgplicht inhoudt dat de school daadwerkelijk zorg dient te dragen voor de betreffende leerling. Ook is op deze manier een inschrijving gegarandeerd, is ieder kind verbonden aan een school en hebben ouders een aanspreekpunt voor de ontwikkeling van het kind.

Het voorstel brengt de regels over toelating en de zorgplicht in lijn met het leerrecht zonder afbreuk te doen aan de (grond)wettelijke vrijheid om in specifieke gevallen een toelatingsbeleid te voeren. Het voorstel verheldert de regels voor kind, ouders en schoolbesturen en beperkt de ruimte voor ongerechtvaardigde discriminatie.

4.1.3. De mening en ideeën van het kind tellen mee (hoorrecht)

Kinderen hebben op grond van internationale verdragen het recht om vrij hun mening te geven in kwesties die hem of haar betreffen.³⁹ Het voorstel is om het hoorrecht van leerlingen in de wet op te nemen over besluiten die het leerrecht van de leerling direct raken.⁴⁰ Het hoorrecht is

³⁹ Artikel 12, eerste lid van het VN-Kinderrechtenverdrag. Zie ook het VN-Kinderrechtencomité (2013).

⁴⁰ Zie punt 4 «Er komt inclusief en breed hoorrecht voor leerlingen» in: Adviesraad Eigenwijsheid (2021) *11-puntenplan*. Digitaal raadpleegbaar via: <https://www.laks.nl/projecten/adviesraad-eigenwijsheid/>

afgebakend tot het besluit van de school tot toelating, het ontwikkelperspectief, schorsing en verwijdering. De leerling kan dan bijvoorbeeld aangeven welke ondersteuning hij of zij nuttig en handig vindt of op welke locatie hij of zij wel goed kan leren. De school of het samenwerkingsverband dient de mening en de ideeën van het kind in de besluitvorming mee te wegen en er een passend gewicht aan toe te kennen. Ook wordt toegelicht aan de leerling en ouders wat met de inbreng is gedaan.

De mate waarin het kind betrokken hangt af van de ontwikkeling van het kind. Het voorstel maakt daarom een onderscheid tussen de onderwijssectoren. In het primair onderwijs dient het kind betrokken, gehoord en geïnformeerd te worden. In het voortgezet onderwijs heeft het kind niet alleen een belangrijke stem maar neemt het kind samen met de ouders de beslissingen, bijvoorbeeld over het ontwikkelingsperspectief.

De mate waarin het kind betrokken hangt af van de ontwikkeling van het kind. Het voorstel maakt daarom een onderscheid tussen de onderwijssectoren. In het primair onderwijs dient het kind betrokken, gehoord en geïnformeerd te worden. In het voortgezet onderwijs heeft het kind niet alleen een belangrijke stem maar neemt het kind samen met de ouders de beslissingen, bijvoorbeeld over het ontwikkelingsperspectief.

4.2. Hoofddlijn 2: Meer aandacht voor de mogelijkheden van het kind

De tweede hoofddlijn is het creëren van ruimte in de onderwijswetten voor scholen en samenwerkingsverbanden om aandacht te besteden aan de mogelijkheden van het kind. Dat is in aanvulling op de huidige situatie waarbij er maar twee mogelijkheden zijn: een leerling gaat óf volledig naar school óf komt thuis te zitten. Het gaat om maatwerk in een leerprogramma van een leerling, de leerplicht tijd- en plaatsafhankelijk maken en het eenvoudiger combineren van onderwijs- en zorgbudgetten.

4.2.1. Er komt ruimte voor maatwerk in het onderwijs voor een individuele leerling

Het leerrecht beoogt de zo volledig mogelijke ontplooiing van het kind. Zoals in de probleemanalyse is beschreven kan het zijn dat een kind wel kan leren maar niet volgens het reguliere programma (zie knelpunt 3 van de probleemanalyse).

Het voorstel is om scholen de ruimte te geven om in individuele gevallen maatwerk te creëren dat nodig is voor een individuele leerling. De school mag dan voor het onderwijs aan die leerling afwijken van de onderwijstijd en onderwijsdagen, de onderwijslocatie en/of het onderwijsprogramma. Dat kan wanneer het maatwerk «dienstbaar is aan de verwezenlijking van het leerrecht» is. De afwijking wordt opgenomen in het ontwikkelingsperspectief waarmee ouders moeten instemmen. De school en de ouders hebben geen toestemming van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) nodig. Zo kan het onderwijs bijvoorbeeld deels of geheel thuis of op een prikkelarme locatie worden verzorgd.

4.2.2. De leerplicht wordt tijd- en plaatsafhankelijk

In aansluiting met het voorstel voor het individueel maatwerk, is het voorstel ook om definitie van de leerplicht te wijzigen. De huidige definitie gaat onder andere uit van «regelmatig schoolbezoek». Het gaat dan strikt om de feitelijke aanwezigheid op de locatie waar de leerling ingeschreven staat. Echter, volledig schoolbezoek hoeft niet het beste voor de ontwikkeling van een kind te zijn en de school hoeft niet altijd de beste plek te zijn (zie knelpunten 3 en 6 van de probleemanalyse).

Het voorstel is om de leerplicht te wijzigen in «deelnemen aan het door het bevoegd gezag aangeboden onderwijs». Het gaat dan om het volgen van het reguliere onderwijsprogramma of het individueel programma dat in het ontwikkelingsperspectief is afgesproken (zie paragraaf 4.2.1 over ruimte voor maatwerk). Zo belemmert de leerplicht niet meer welwillende ouders en kinderen die kunnen leren.

4.2.3. Het eenvoudiger combineren van onderwijs- en zorgbudgetten
Voor de ontwikkeling van sommige kinderen is een combinatie van onderwijs en zorg nodig. Het is dan belangrijk dat kinderen en ouders, school en jeugdhulp of zorgverleners gezamenlijk met elkaar afspraken kunnen maken over de ondersteuning voor het kind. Dat wordt meestal een «onderwijszorgarrangement» genoemd. Op dit moment sluit de manier waarop het onderwijs, de jeugdhulp en de zorg georganiseerd zijn niet goed aan (zie knelpunt 4 van de probleemanalyse). Onderwijs-, jeugdhulp- en zorgbudgetten dienen nu strikt gescheiden te blijven. Dat leidt tot vertraging en belemmeringen om de gepaste ondersteuning te bieden.

Het voorstel is om het voor scholen mogelijk te maken dat het onderwijsbudget ook ingezet mag worden voor de cofinanciering van een onderwijs(zorg)arrangement. Dat doet niets af aan de verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld gemeenten voor jeugdhulp. Het doel is om het in de praktijk eenvoudiger voor organisaties te maken om snel een passende vorm van onderwijs, jeugdhulp en/of zorg op te zetten. Ouders dienen in te stemmen met de opzet van het onderwijs(zorg)arrangement via het ontwikkelingsperspectief en kinderen ten minste gehoord te worden. Hierdoor wordt het ook mogelijk om, voor de financiering van een onderwijs(zorg)arrangement, onderwijsbudget in te zetten bij de jeugdhulpaanbieders, aanbieders uit de WMO, instellingen uit de Wet Langdurige Zorg en het particulier onderwijs.

4.3. Hoofdlijn 3: Duidelijke en aansluitende verantwoordelijkheden

De derde hoofdlijn is de wettelijke rol en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties verduidelijken en aansluiten. Uit de probleemanalyse blijkt dat soms onduidelijk is wie op welk moment aan zet is en dat sommige wetten met elkaar schuren. In de eerste en tweede hoofdlijn ging het met name over het kind, de ouder en de school. Het leerrecht heeft ook betrekking op het samenwerkingsverband, de jeugdarts, de leerambtenaar, een landelijk steunpunt leerrecht en de rijksoverheid.

4.3.1. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor elk kind in de regio

Het leerrecht vergt dat er een organisatie is die het onderwijs van een leerling verzorgt of het leren coördineert. Dat is in de eerste plaats een school. Niet elke school hoeft het wiel zelf uit te vinden of een verantwoordelijkheid te dragen die ze eigenlijk niet aankunnen. Scholen werken samen in het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden hebben nu als wettelijke opdracht om een dekkend ondersteuningsaanbod te creëren. De opdracht knelt daar waar het aanbod niet toereikend is. Bovendien heeft het samenwerkingsverband ook geen relatie tot het kind als het kind van de leerplicht ontheven is (zie knelpunt 6 van de probleemanalyse).

Het leerrecht is een onvervreemdbaar recht van het kind en dus niet afhankelijk van aanbod. Zoals eerder toegelicht (paragraaf 4.1.1) is «onderwijs» breder dan leren in een formele schoolsetting richting een gekwalificeerd diploma, maar gaat het ook om de ontwikkeling en

vorming van het kind. Het VN-Kinderrechtencomité⁴¹ en het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap⁴² hebben toegelicht dat als het onderwijsaanbod niet toereikend is, er een andere oplossing tot stand moet komen zodat het kind zich toch kan ontwikkelen. Het recht op onderwijs is dus breder is dan toegang tot het formele onderwijsstelsel.

Het voorstel is om de opdracht van het samenwerkingsverband uit te breiden. Het samenwerkingsverband wordt verantwoordelijk voor het onderwijs voor alle kinderen in de regio. Als een kind bijvoorbeeld tijdelijk op een andere locatie onderwijs moet volgen, tijdelijk een aangepast programma volgt, ondersteunt het samenwerkingsverband met als inzet terugkeer naar de klas. Ook als er geen mogelijkheid is voor het kind om in het reguliere en speciaal onderwijs deel te nemen, dient het samenwerkingsverband te coördineren dat een kind een aanbod krijgt om zich te ontwikkelen. Het samenwerkingsverband kan ook een beroep doen op de expertise van het landelijk steunpunt leerrecht om een passend onderwijsaanbod te zoeken (zie paragraaf 4.3.4).

4.3.2. De jeugdarts als onafhankelijke deskundige

Het leerrecht vereist dat er zorgvuldig naar de ontplooiingsmogelijkheden en ondersteuningsbehoefte van het kind wordt gekeken. Het gaat daarbij niet alleen om het kind maar ook om de vraag met welke aanpassingen van het onderwijs het kind kan deelnemen. Een van de knelpunten is dat er niet altijd toegang is tot een onafhankelijke beoordeling van de ondersteuningsbehoefte en het ondersteuningsaanbod (zie knelpunt 2 en 4 van de probleemanalyse).

Het voorstel is om de jeugdarts als onafhankelijke deskundige te positioneren die voor ouders en kind en de leerambtenaar toegankelijk is. De jeugdarts is een arts met de specialisatie Maatschappij en Gezondheid met het profiel jeugd. Een jeugdarts is dus deskundig op het gebied van de ontwikkeling van kinderen van 0 tot en met 18 jaar en heeft een bredere expertise dan enkel het medisch domein. De jeugdarts is onderdeel van de publieke jeugdgezondheidszorg en werkt bij de GGD.

Het voorstel is om de jeugdarts op eigen aanvraag van ouders of kind toegankelijk te maken. De jeugdarts kijkt naar de mogelijkheden van het kind. En hoe de school of het samenwerkingsverband het leren zo goed mogelijk kan faciliteren. Ouders en kind kunnen een advies van de jeugdarts bij de school inbrengen wanneer de school het ontwikkelingsperspectief opstelt. Daarnaast kan de leerambtenaar de jeugdarts vragen om een onderzoek in te stellen naar de onderwijs en ontwikkelmogelijkheden van het kind. Ouders en kind zijn niet verplicht aan deze beoordeling mee te werken.

4.3.3. De leerambtenaar is gericht op de verwezenlijking van het leerrecht

De wettelijke rol van de huidige leerplichtambtenaar is gericht op het toezicht houden op ouders en bij een overtreding te strafrechtelijk te handhaven. Deze rol schiet in sommige gevallen tekort en/of door. Bijvoorbeeld als het kind wel onderwijs wil volgen maar niet door een school toegelaten wordt (zie ook de knelpunten 1, 5 en 6 van de probleemanalyse).

De afgelopen jaren hebben leerplichtambtenaren en gemeenten al stappen gezet om meer in te zetten op preventie. Waar de «Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim» eerder centraal stond in het handelen van de

⁴¹ CRC (2001) General Comment No. 1. (2001). *Article 29 (1): The Aims Of Education*.

⁴² Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) *General comment No. 4 (2016). Article 24: Right to inclusive education*.

leerplichtambtenaar, is met de «Methodische Aanpak Schoolverzuim» de focus verlegd naar de terug- en toeleiding naar het onderwijs. Ook is er aandacht voor de proportionaliteit van een eventuele bestraffing.

Het centraal stellen van het leerrecht is een volgende stap in die ontwikkeling. De preventieve aanpak zorgt ervoor dat leerambtenaren eerder kinderen en ouders kunnen bijstaan, en eerder naar passende oplossingen meegezocht kan worden. Het voorstel is om de wettelijke rol van de leerambtenaar te richten op de verwezenlijking van het leerrecht van het kind. Dat is breder dan de huidige rol die primair gericht is op de leerplicht en vergt andere bevoegdheden. Onderdeel van het initiatiefwetsvoorstel is daarom ook om voortaan van de «leerambtenaar» te spreken in plaats van de «leerplichtambtenaar».

Om daadwerkelijk toezicht te kunnen houden op de realisatie van het leerrecht van elk kind, is het van belang dat leerambtenaren ook een positie richting scholen en samenwerkingsverbanden hebben. Tot 1 januari 2012 had de leerplichtambtenaar dat ook al in het kader van verzuim. De Raad van State was toen kritisch op het voorstel van de regering om de bevoegdheid uitsluitend bij de Inspectie te leggen, aangezien de Inspectie vooral risicogericht toezicht houdt en een school hooguit één keer per vier jaar bezoekt, in tegenstelling tot het continue toezicht door gemeenten.⁴³ In de praktijk blijkt nu dat dit knelpunt zich daadwerkelijk voordoet.

Het voorstel is om het bevoegd gezag een melding bij de leerambtenaar te laten doen wanneer het voornemens is een kind uit te schrijven van de school. De leerambtenaar kan dan zo nodig in gesprek treden met de school om te onderzoeken of de school zich aan de voorschriften rondom het leerrecht houdt.

Het voorstel is ook om de leerambtenaar als ultimum remedium aan een bevoegd gezag een aanwijzing te laten kunnen geven over de inrichting van het onderwijs van een specifieke leerling. Die aanwijzing is bedoeld voor situaties waarin het leerrecht van een kind niet wordt verwezenlijkt op het niveau waarop dat onder alle gegeven omstandigheden mogelijk is. Er bestaat in het bijzonder aanleiding als het bevoegd gezag onvoldoende de wettelijke voorschriften ten aanzien van een specifieke leerling naleeft. In die situatie kan niet altijd op handhavingstoezicht door de Inspectie worden gewacht, ook biedt dit toezicht lang niet altijd een uitkomst voor een concrete situatie. Het recht op onderwijs en het daarin besloten liggende leerrecht is te belangrijk om in situaties waarin dat recht onder druk komt te staan niet onmiddellijk in te grijpen. Het tijdelijk niet kunnen deelnemen aan onderwijs of ontwikkeling kan al snel leiden tot achterstanden in kennis of het ontwikkelen van sociaal-maatschappelijke of sociaal-emotionele vaardigheden.⁴⁴ Om die reden is in dit wetsvoorstel voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid voor de leerambtenaar. De inzet van die bevoegdheid wordt ondersteund door de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke boete op te leggen bij niet naleving van de aanwijzing.

⁴³ Zie voor het wetsvoorstel en de memorie van toelichting: kamerstuk 32 356, nummer 4.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld de uitkomsten van het Inspectieonderzoek naar de gevolgen van 16 maanden corona voor het onderwijs via <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2021/10/12/gevolgen-van-16-maanden-corona-voor-het-onderwijs>.

4.3.4. Het landelijk steunpunt leerrecht ondersteunt bij het realiseren van een passend plek

Het komt voor dat kinderen een ondersteuningsbehoefte hebben waar een school of samenwerkingsverband onbekend mee is of niet weet welke vorm van ondersteuning bij de behoefte zou passen. Ook is niet elke school of samenwerkingsverband op de hoogte welke regionale of landelijke vormen van ondersteuning er al zijn waar het kind aan zou kunnen deelnemen. Daarnaast kan het voor leraren of anderen die in het onderwijs werkzaam zijn ook ondoorzichtig zijn welk aanbod of welke mogelijkheden er zijn in de zorg (zie knelpunt 2 en 4). Zo komt een passende onderwijs(zorg)plek niet tot stand door onwil maar onmacht.

De onderwijs(zorg)consultanten spelen een essentiële rol in het stelsel. Zij adviseren, begeleiden en bemiddelen zowel ouders en kind, als de scholen en samenwerkingsverbanden over het komen tot een passende plek voor het kind. Scholen en samenwerkingsverbanden hebben hun eigen verantwoordelijkheid voor de basisvoorziening en het creëren van een dekkend aanbod in de regio. De onderwijsconsultanten kunnen dan helpen bij de betrokkenen voor te lichten over hun wederzijdse rechten en plichten. Ook kunnen zij in complexere situaties helpen bij het inrichten van een onderwijszorgarrangement. Bijvoorbeeld door kennis uit te wisselen van succesvolle arrangementen uit andere delen van het land of de mogelijkheden uit de verschillende domeinen te combineren. Zij doen dit nu op basis van een tijdelijk subsidiebesluit.

Het voorstel is om het steunpunt leerrecht als landelijke voorziening in de wet op te nemen. De initiatiefnemer acht het om twee redenen noodzakelijk om dat te doen. Ten eerste is het belangrijk dat kinderen en ouders toegang hebben tot goede informatievoorziening over het leerrecht. Daarnaast vervullen de onderwijsconsultanten een essentiële rol om de doelstelling van het initiatiefwetsvoorstel duurzaam te laten slagen. Het voorstel is om in de wet op te nemen dat de Minister de opdracht heeft om zorg te dragen dat er een steunpunt is welke functies het steunpunt vervult. Het voorstel schrijft niet de inrichting van het steunpunt voor. Zo kan in de toekomst het steunpunt eventueel anders ingevuld worden. Deze formulering sluit tevens aan bij de grondslag voor de Kindertelefoon als landelijke voorziening in de Jeugdwet.

4.3.5. De rijksoverheid stelt elke vier jaar een strategisch plan op voor de verdere implementatie van het leerrecht

Dit initiatiefvoorstel bevat 11 voorstellen om de barrières in de onderwijswetten voor de verwezenlijking van het leerrecht voor een kind op te lossen. Na deze wetswijzigingen is de transitie niet af. De rechtspositie van kinderen zal beter geborgd zijn, maar in de praktijk zullen zich mogelijk nog steeds situaties voordoen waarbij een kind (onvolledig) onderwijs volgt. Daarom zijn ook andere maatregelen nodig die buiten die niet met een wet af te dwingen zijn. Zo dienen bijvoorbeeld leraren daadwerkelijk in de praktijk meer tijd en ondersteuning te krijgen om leerlingen in de klas voldoende aandacht te geven. Ook kan de rijksoverheid de stelsels van onderwijs, jeugdhulp en zorg beter op elkaar laten aansluiten (zie knelpunt 4 van de probleemanalyse).

Ook het streven naar een inclusievere samenleving kost immers tijd en vraagt een langetermijnaanpak. Dat is een gezamenlijke opdracht vanuit het VN-verdrag Handicap en vraagt om blijvende aandacht.

Het voorstel is om de Minister die verantwoordelijk is voor het funderend onderwijs de wettelijke opdracht te geven om elke vier jaar een strategisch plan op te stellen om de volledige verwezenlijking van het leerrecht te bevorderen. Het strategisch plan heeft als doel om tot een coherent en

gericht beleid te komen. De Minister dient daarbij leerlingen, ouders, leraren, scholen, samenwerkingsverbanden en veldorganisaties te betrekken, net als medeoverheden en andere relevante bewindspersonen. Op deze wijze werken we gezamenlijk naar het leerrecht voor elk kind.

4.5. De inhoud van het wetsvoorstel voor Caribisch Nederland

Een deel van de problemen die het initiatiefwetsvoorstel adresseert speelt ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Echter: de inrichting van het onderwijs en de zorg en de verantwoordelijkheid voor het onderwijs en de zorg aan kinderen met een ondersteuningsbehoefte is in Caribisch Nederland anders geregeld dan in Europees Nederland.

Het voorstel is daarom om de kernelementen van het wetsvoorstel ook in de wetgeving voor Caribisch Nederland te wijzigen, maar de wijzigingen die raken aan de verantwoordelijkheden van organisaties niet. De regering kan dan bij het evalueren van het wetsvoorstel met de betrokkenen in Caribisch Nederland overleggen in hoeverre zij het zinvol en mogelijk achten om de andere wijzigingen ook voor de wetgeving voor Caribisch Nederland door te voeren. De voorstellen die ook betrekken hebben op Caribisch Nederland zijn:

- Kinderen krijgen vanuit de wet het leerrecht (zie paragraaf 4.1.1).
- De mening en ideeën van het kind tellen mee (hoorrecht) (zie paragraaf 4.1.3).
- De leerplicht wordt tijd- en plaatsonafhankelijk (zie paragraaf 4.2.2).
- De leerambtenaar is voortaan gericht op de verwezenlijking van het leerrecht (zie paragraaf 4.3.3).
- De rijksoverheid stelt elke vier jaar een strategisch plan op voor de verdere implementatie van het leerrecht (zie paragraaf 4.3.5).

5. Verhouding tot het hoger recht

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het initiatiefwetsvoorstel past binnen de kaders van het hoger recht. Eerst wordt uiteengezet hoe het recht op onderwijs op dit moment al onderdeel is van het constitutioneel kader. Vervolgens wordt voor enkele onderdelen van het initiatiefwetsvoorstel de verhouding tot het hoger recht nader toegelicht.

5.1. Constitutioneel kader

Het recht op onderwijs heeft een rijke achtergrond. De ontwikkeling van het recht op onderwijs in Nederland heeft ook een lange tijd nauw samengehangen met de ontwikkeling van de Grondwet. Al in de Bataafse Staatsregeling van 1798 zijn de eerste sporen te ontdekken van de constitutionele opdracht om in onderwijs te voorzien.⁴⁵ En sinds de totstandkoming van de Grondwet van 1814 en die van 1815 is het (openbaar) onderwijs aanhoudend voorwerp van overheidszorg. In de twee eeuwen daarna is veel politieke strijd geweest over de uitwerking en begrenzing van de constitutionele opdracht. Centraal stond vooral de positionering en de gelijke bekostiging van het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs. Dat heeft geleid tot het huidige grondwetsartikel over onderwijs – artikel 23 – dat van alle grondrechten ook het meest omvangrijke en gedetailleerde artikel is.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) en de Onderwijsraad stellen dat het recht op onderwijs onderdeel uitmaakt van het constitutionele kader. Dat uit zich op twee manieren.

⁴⁵ Artikel 60 van de Bataafse Staatsregeling luidt: «De Maatschappij wil, dat de verlichting en beschaving onder haare Leden zoo veel mogelijk bevorderd worde.» (sic).

De eerste wijze is dat het recht op onderwijs als een sociaal grondrecht in artikel 23 van de Grondwet is vervat. Het eerste lid stelt dat het onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering is. De overheid heeft op basis van dit artikellid een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en het aanbod van al het onderwijs. Dit uitgangspunt is in de overige leden van artikel 23 Grondwet verder uitgewerkt. Ten aanzien van de verplichting te zorgen voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid van onderwijs, bepaalt het vierde lid dat er in elke gemeente voldoende (openbaar) onderwijs moet zijn. De redenering van de grondwetgever is dat als er voldoende openbare scholen zijn en als er goede waarborgen zijn voor een ieder om uitvoering te geven aan de vrijheid onderwijs te geven, elk kind onderwijs zal kunnen genieten.⁴⁶

De tweede wijze is dat uit de Grondwet voortvloeit dat internationale verdragen die Nederland ondertekent en ratificeert doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. Nederland heeft meerdere (mensenrechten)verdragen ondertekend en geratificeerd die het recht op onderwijs benoemen en vormgeven (zie paragraaf 5.2). Bij enkele verdragen is bepaald dat comités periodiek of in concrete gevallen beoordelen hoe een aangesloten staat zijn verplichtingen nakomt. Voor het recht op onderwijs in het (Eerste) Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) geldt dat burgers dat recht kunnen inroepen bij de rechter. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betreft daarbij relevante beginselen en bepalingen van internationaal recht die van toepassing zijn tussen de betrokken staten.⁴⁷

Het recht op onderwijs staat in de praktijk altijd in verhouding tot andere grondrechten. Daarbij kunnen verschillende, en soms schurende, grondrechten op hetzelfde moment in een situatie van toepassing zijn. Op dat moment moeten de grondrechten in samenhang bekeken worden en een afweging tussen de grondrechten worden gemaakt worden. In de context van het recht op onderwijs gaat het bijvoorbeeld om het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie, het belang van het kind dat op de eerste plaats dient te staan, de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de vrijheid van vereniging. De wetgever dient dan telkens een balans te bepalen.

5.2. Leerrecht

Deze paragraaf schetst een globaal overzicht van enkele aspecten van het leerrecht en de verdragen waar die aspecten een basis in vinden. Sommige verdragen beschrijven specifieke aspecten of het recht voor specifieke doelgroepen. Zo heeft volgens de algemene mensenrechtenverdragen iedereen recht op onderwijs, en werkt het Kinderrechtenverdrag specifiek voor kinderen uit wat het recht op onderwijs voor hen betekent en wat er nodig is om het recht op onderwijs voor hen adequaat te realiseren.

Voor dit initiatiefwetsvoorstel zijn de volgende zes verklaringen en verdragen het meest relevant⁴⁸:

- artikel 26 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM);

⁴⁶ Onderwijsraad (2012) *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Pagina: 22; Raad van State (2022) Digitaal raadpleegbaar via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@127314/w01-21-0300/>

⁴⁷ Zie ook College voor de Rechten van de Mens (2020). Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap. Verdiepend advies, p. 20.

⁴⁸ Onderwijsraad (2002) *Vaste voet onder de grond*; College voor de Rechten van de Mens (2020) *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap. Verdiepend advies*.

- artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESC);
- artikel 2 van het (Eerste) Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM);
- artikelen 15 en 17 van het herzien Europees Sociaal Handvest (ESH);
- artikelen 28 en 29 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (Kinderrechtenverdrag of IVRK);
- artikel 24 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag Handicap of IVRPH).

Volgens de algemene mensenrechtenverdragen – UVRM, EVRM, IVESC en ESH – heeft iedereen recht op onderwijs. Het initiatiefwetsvoorstel heeft voornamelijk betrekking op kinderen en jongeren, en betreft daarom ook het Kinderrechtenverdrag. Kinderen en jongeren verdienen vanwege hun jonge leeftijd volgens het Kinderrechtenverdrag en het Europees Sociaal Handvest⁴⁹ speciale bescherming, zodat zij zich veilig, gezond en volledig kunnen ontwikkelen. Het leerrecht is in dat kader onderdeel van het breder recht op ontwikkeling van het kind. Ook andere grondrechten en onderdelen van het Kinderrechtenverdrag kunnen in specifieke situaties voor het interpreteren van het leerrecht relevant zijn. Bijvoorbeeld dat het belang van het kind op de eerste plaats komt, de mening van het kind bij besluiten betrokken wordt, de plicht om de actieve deelname van een kind met een beperking in de samenleving zoveel mogelijk te bevorderen en het recht op bescherming tegen armoede.⁵⁰

Het VN-verdrag Handicap versterkt de rechtspositie en maatschappelijke van personen met een handicap. Het verdrag bevat niet een uitputtende opsomming van rechten van personen met een handicap. Zij genieten immers net als ieder ander volledig de mensenrechten en fundamentele vrijheden. Het verdrag verduidelijkt de waarborgen voor deze verwezenlijking van deze rechten voor mensen met een handicap. Zo benoemt het specifieke waarborgen voor personen of kinderen met een handicap om het recht op onderwijs voor hen te waarborgen.⁵¹

5.3. Toelatingsrecht en zorgplicht

Het recht op toelating tot het onderwijsstelsel is een aspect van het leerrecht en volgt uit de Grondwet en uit het EVRM, het IVESC, het Kinderrechtenverdrag en het VN-verdrag Handicap. In het EVRM wordt de formulering gebruikt dat «niemand mag het recht op onderwijs worden onttogen».⁵² In het IVESC en het Kinderrechtenverdrag wordt de formulering gebruikt dat Staten het recht op onderwijs voor een ieder (of specifiek kinderen of personen met een handicap) erkennen. Het primair onderwijs is voor iedereen verplicht en het secundair onderwijs dienen voor de verwezenlijking van dit recht algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt.⁵³ De CESCR heeft het over «the right to receive an education».⁵⁴ Hieruit blijkt dat de verdragen uitgaan van een recht op toelating tot het onderwijsstelsel.

⁴⁹ Artikel 17 Europees Sociaal Handvest.

⁵⁰ Respectievelijk artikelen 3, 12, 23 en 27 van het Kinderrechtenverdrag.

⁵¹ Zie memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet VN-Verdrag Handicap. (Kamerstukken II, 33 992 (R2034), nr. 3, p. 1–3).

⁵² Artikel 2, eerste volzin van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

⁵³ Artikelen 13, eerste lid en tweede lid, en 14 IVESC; artikel 28, eerste lid Kinderrechtenverdrag; artikel 24, eerste en tweede lid VN-verdrag Handicap.

⁵⁴ CESCR (1999) General Comment No. 13. The right to education (article 13 of the Covenant). Alinea's 6, 7 en 57.

In artikel 23 van de Grondwet is op een vergelijkbare wijze het recht op toelating vervat. Het eerste lid draagt de overheid op zorg te dragen voor onderwijs. Het vierde lid stelt er voldoende scholen moet zijn zodat elk kind funderend onderwijs kan ontvangen. Dit wordt vaak de plicht van de overheid tot het voorzien van een onderwijsstelsel of de waarborgfunctie genoemd.

Bij het recht op toelating tot het onderwijsstelsel speelt ook het verbod op discriminatie een rol. Staten mogen op basis van de verdragen toestaan dat scholen een toelatingsbeleid hanteren maar dienen erop toe te zien dat dat niet leidt tot discriminatie of uitsluiting. Het VN-verdrag Handicap benoemt expliciet dat kinderen op grond van hun handicap niet uitgesloten mogen worden van gratis en verplicht onderwijs en voortgezet onderwijs.⁵⁵ Het initiatiefwetsvoorstel maakt expliciet dat een kind tot een school toegelaten is tenzij van een van de wettelijk gerechtvaardigde uitzonderingsgronden van toepassing is, zodat van «wegadviseren» geen sprake meer kan zijn.

Het recht op toegang tot bestaande onderwijsinstellingen is onvoldoende om de waarde die onderwijs voor de levensloop van een ieder heeft te borgen. Daarvoor is meer nodig. Het leerrecht brengt benadrukt de belangen die het kind bij het volgen van onderwijs. Zo moet het onderwijs ook van goede kwaliteit zijn en zijn aangepast aan de leerling die er aanspraak op kan maken. Kinderen zijn gebaat bij een onderwijsaanbod dat georiënteerd is op hun belangen en verwachtingen. De overheid heeft in dit kader de plicht om te waarborgen dat er een inclusief onderwijsstelsel is.⁵⁶ Dat betekent niet dat de overheid zelf al het onderwijs hoeft aan te bieden. De overheid kan deze plicht ook vervullen door de taak aan andere of specifieke organisaties toe te bedelen. Zo heeft de wetgever eerder de samenwerkingsverbanden opgedragen om in de regio een dekkend aanbod aan onderwijsvoorzieningen te creëren. De overheid dient dan wel te bewaken dat de randvoorwaarden op orde zijn en dat de taak wordt gerealiseerd. Voor kinderen met een beperking geldt immers ook dat zij recht hebben op onderwijs. Dat onderwijs dient te passen bij hun behoeftes en vermogens. Het individu, en als het een kind betreft ook zijn of haar ouders, heeft recht op bijstand om te waarborgen dat het individu daadwerkelijk toegang heeft tot onderwijs, opleiding voorzieningen voor gezondheidszorg en revalidatie, voorbereiding op een beroep, en recreatiemogelijkheden.⁵⁷ De zorgplicht ziet daarop en verheldert daarmee de toedeling van de plicht die uit het hoger recht voortvloeit.

5.4. Hoorrecht

Bij de vormgeving van het hoorrecht hebben twee artikelen uit het Kinderrechtenverdrag in het bijzonder een rol gespeeld. Volgens artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag dient het belang van het kind voorop staan bij alle maatregelen die kinderen aangaan. Daarvoor dienen diegene die die beslissingen nemen goed in kaart te brengen wat het belang en de rechten van het kind is. Daarvoor dienen zij kinderen ook te raadplegen. Kinderen hebben op grond van artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag het recht om zijn mening te geven over zaken die hem of haar aangaan. Die mening moet ook serieus genomen worden en betrokken worden bij de besluitvorming. Dat vergroot de kans dat het kind het onderwijs en de ondersteuning krijgt dat het beste bij hem of haar past.

⁵⁵ Artikel 24, tweede lid, sub a van het VN-verdrag Handicap.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 24, eerste lid van het VN-verdrag Handicap.

⁵⁷ Artikel 23, derde lid van het Kinderrechtenverdrag; artikel 24 van het VN-verdrag Handicap.

Voor het hoorrecht zijn specifiek voor kinderen met een beperking zijn op grond van het VN-verdrag Handicap twee vergelijkbare bepalingen extra van toepassing. Op grond van artikel 7, tweede lid, vormen bij alle beslissingen betreffende kinderen met een handicap de belangen van het kind een eerste overweging. Op grond van artikel 7, derde lid, hebben zij het recht om vrij hun mening te geven over zaken die hen aangaan. Daarbij dienen zij naar hun beperking en leeftijd passende ondersteuning te krijgen om dat recht te realiseren.

5.5. Ruimte voor maatwerk en tijd- en plaatsafhankelijke leerplicht

Het recht op maatwerk heeft een grondslag in meerdere grondrechten. Het recht komt mede voort uit de doelstelling van het VN-verdrag Handicap om personen met een handicap volledig onderdeel te zijn en te participeren in de samenleving. Dat betekent niet alleen dat overheden en organisaties zich niet alleen moeten onthouden van discriminerend gedrag, maar ook actief moeten handelen om zaken en voorzieningen toegankelijk te maken voor iedereen.⁵⁸ Het recht op maatwerk is ook een aspect van het leerrecht om het leerrecht te kunnen verwezenlijken. Zoals beschreven in paragraaf 5.3 hebben mensen recht op toelating tot het onderwijsstelsel. Daarbij heeft een kind met een beperking recht op bijstand om daadwerkelijk toegang tot onderwijs te hebben.

Het recht op maatwerk betekent dat staten moeten waarborgen dat redelijke aanpassingen⁵⁹ worden verschaft naar gelang de behoefte van de persoon in kwestie. Daarbij dienen personen met een handicap binnen het algemene onderwijssysteem de ondersteuning te ontvangen die zij nodig hebben om effectief aan het onderwijs deel te nemen. In specifieke situaties hebben Staten de plicht om doeltreffende, op het individu toegesneden, ondersteunende maatregelen te nemen in een omgeving waarin de cognitieve en sociale ontwikkeling wordt geoptimaliseerd.

Het VN-verdrag Handicap definieert «redelijke aanpassingen» als «noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen». ⁶⁰ Het Europees Sociaal Handvest spreekt over «de nodige maatregelen» om personen met een handicap begeleiding, onderwijs en vakopleiding te geven.⁶¹

Nederland heeft de plicht om primair onderwijs verplicht te stellen en regelmatig schoolbezoek in het primair en voortgezet onderwijs te bevorderen.⁶² Deze plicht is net als het recht op maatwerk een waarborg voor het realiseren van het leerrecht. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt dat kinderen zoveel mogelijk aan het onderwijs of een vorm van ontwikkeling deelnemen en doet recht aan beide verdragsrechtelijke plichten. Het initiatiefwetsvoorstel wijzigt niet de plicht van het kind om aan het onderwijs deel te nemen, maar maakt het mogelijk om in individuele gevallen maatwerk te betrachten in de invulling van de leerplicht. Als waarborg dat de invulling van de leerplicht niet om andere doeleinden dan toegelicht wordt gewijzigd, is het criterium dat het «dienstbaar aan de verwezenlijking van het leerrecht» moet zijn. Daaronder valt het leerrecht

⁵⁸ Zie artikelen 1, 3 en 19 van het VN-verdrag Handicap.

⁵⁹ Het VN-verdrag Handicap definieert «redelijke aanpassingen».

⁶⁰ Zie artikel 24, tweede lid, sub c, d en e van het VN-verdrag Handicap.

⁶¹ Artikel 15 van het ESH.

⁶² Artikel 28, eerste lid, sub a en e van het Kinderrechtenverdrag; artikel 13, tweede lid, sub a IVESC; artikel 17, tweede lid ESH.

maar ook het recht van een persoon met een handicap op redelijke aanpassingen en het recht op gezondheid. Deze wijze garandeert in lijn met het hoger recht de daadwerkelijke en effectieve toegang tot onderwijs.

5.6. Toezicht en handhaving door leerambtenaar

De overheid heeft volgens het IVESC, het Kinderrechtenverdrag en het VN-verdrag Handicap de plicht om wetgevende, bestuurlijke en andere maatregelen te nemen om het recht op onderwijs, en in het bijzonder verwezenlijking van het recht op onderwijs voor kinderen en personen met een handicap te waarborgen.⁶³ Dat betekent ook dat de overheid adequaat toezicht dient te houden op de naleving van de regels. Dat volgt ook uit artikel 23 van de Grondwet die ten aanzien van het onderwijs een aantal opdrachten voor wetgeving bevat waaronder het regelen van het toezicht. Daarmee heeft de grondwetgever erkend dat de overheid moet toezien op de verwezenlijking van het recht op onderwijs. Meer in het bijzonder heeft de overheid een op de Grondwet terug te voeren taak in het beschermen van de kwaliteit van het onderwijs, en de toegankelijkheid van scholen.

Zoals toegelicht in de hoofdstukken 1 en 4 beoogt het initiatiefwetsvoorstel om het leerrecht in de Nederlandse wetgeving adequaat te verankeren en daarmee in lijn te brengen met internationale verdragen. Dat vergt ook een herziening van het toezicht- en handavingsinstrumentarium. Daarbij dient, in lijn met artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, het waarborgen van het leerrecht en de vrijheid van inrichting afgewogen te worden. Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.3 verandert het initiatiefwetsvoorstel de rol en de bevoegdheden van de leerambtenaar. Zo krijgt de leerambtenaar expliciet de taak om toe te zien op de verwezenlijking van het leerrecht en krijgt ook handhavende bevoegdheden richting een school.

De vrijheid van inrichting betekent dat een school in beginsel vrij is het onderwijs en de organisatie naar eigen inzicht in te richten. De vrijheid van richting en inrichting zijn niet geformuleerd als een algemeen vrijheidsrecht waarvoor een begrensd aantal mogelijkheden tot beperking openstaan. Het is in de eerste plaats zelf een norm die de bevoegdheid van de overheid beperkt om deugdelijkheidseisen aan het onderwijs te stellen. In het onderwijsrecht wordt de vrijheid van richting en van inrichting gekwalificeerd als relationele vrijheid waarvan de omvang door de wetgever, het bestuur en de rechtspraak wordt bepaald.⁶⁴

In het initiatiefwetsvoorstel krijgt de leerambtenaar de algemene opdracht om toezicht te houden op de verwezenlijking van het leerrecht. De leerambtenaar dient daarbij specifiek toezicht te houden op beslissingen van schoolbesturen over toelating, afspraken over het onderwijs en de ondersteuning in het ontwikkelingsperspectief, schorsing en verwijdering. Daarbij is de leerambtenaar bevoegd schoolbesturen die onvoldoende doen om het leerrecht te verwezenlijken een aanwijzing te geven. De initiatiefnemer acht deze weging van het recht op onderwijs en de vrijheid van inrichting om drie redenen verdedigbaar.

⁶³ Zie bijvoorbeeld CESCR (1999) *General Comment No. 13. The right to education (article 13 of the Covenant)*. Alinea 54; artikel 4 van het Kinderrechtenverdrag; artikel 4, eerste lid, sub a, b en c van het VN-verdrag Handicap.

⁶⁴ Zie ook Zootjes (2019) *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*. Boom juridisch, p. 43.

Ten eerste is het toezicht gericht op beslissingen van scholen ten aanzien van een individueel kind. Bij alle beslissingen die het kind raken, moeten de belangen van het kind de eerste overweging vormen. Dat volgt uit artikel 3, eerste lid van het Kinderrechtenverdrag en artikel 7, tweede lid van het VN-verdrag Handicap. Deze plicht geldt niet alleen voor overheden, maar nadrukkelijk ook voor alle publieke en private organisaties en natuurlijke personen. De beslissingsruimte van een school is bij beslissingen ten aanzien van een individueel kind dus beperkter dan andere beslissingen die de inrichting van de school betreffen. De bevoegdheid van de leerambtenaar is beperkt tot individuele situaties en strekt zich niet uit op het algemene beleid van de school.

Ten tweede is het toezicht gericht op beslissingen van scholen die direct het leerrecht van een individueel kind raken. Het leerrecht is een verworvenheid die in de Grondwet, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de algemene mensenrechtenverdragen, het Kinderrechtenverdrag en het VN-verdrag vervat is (zie paragraaf 5.2). De beslissingen van de school waarop de leerambtenaar toezicht houdt zijn de beslissingen die de verwezenlijking van het recht voor het individuele kind (on)mogelijk maken. De overheid heeft dus een bijzondere verantwoordelijkheid om op deze beslissingen toezicht te houden en, indien nodig, te handhaven. De bevoegdheid van de leerambtenaar is beperkt tot beslissingen die direct het leerrecht in individuele situaties raken en strekt niet uit tot elke beslissing die de school neemt ten aanzien van een individuele leerling.

Ten derde is in het internationaal recht duidelijk geworden dat het individueel recht op redelijke aanpassing onderdeel is van het verbod op discriminatie.⁶⁵ Het recht op maatwerk hoort dus zwaar te wegen en de beslissingsruimte is voor scholen sterk genormeerd. De rechter hoort de beslissing daarover indringend te toetsen. Ten aanzien van besluiten over redelijke aanpassingen speelt de vrijheid van inrichting dus een beperkte rol. Gelet op de relatief zware rechterlijke toets is het gerechtvaardigd om het toezicht en de handhaving op die beslissingen aan te scherpen zodat het recht op maatwerk tijdig beschermd wordt.

6. Effecten van het wetsvoorstel

Dit hoofdstuk beschrijft de niet-financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Eerst wordt er gekeken naar de gevolgen vanuit het perspectief van kinderen en ouders. Zij zijn de belangrijkste doelgroep voor wie dit initiatiefwetsvoorstel een verandering beoogt. Vervolgens wordt vanuit het perspectief van scholen en samenwerkingsverbanden gekeken naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering. Tenslotte wordt er specifiek ingegaan op de gevolgen voor de toezicht en handhaving.

6.1. Effect op het doenvermogen voor kinderen en ouders

In de beoordeling van de gevolgen voor kinderen en ouders staat het «doenvermogen» centraal. Doenvermogen verwijst naar de mentale belastbaarheid van burgers om regels te kennen en ernaar te kunnen handelen. Bij nieuw beleid en wetgeving hoort vooraf nagedacht en getoetst te worden of het voorgenomen beleid of wetsvoorstel realistisch gezien te doen is voor burgers.⁶⁶

⁶⁵ Zie College voor de Rechten van de Mens (2020) *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap. Verdiepend advies.*

⁶⁶ Zie ook WRR (2020) *Doenvermogen: Van toets naar tools.*

Dit initiatiefwetsvoorstel komt voort uit de vurige wens van de initiatiefnemer om kinderen die door de huidige wetten belemmerd worden en hun ouders te helpen. In het gehele proces en bij alle onderdelen van het initiatiefwetsvoorstel is het perspectief en het doenvermogen van kinderen en hun ouders betrokken. Deze paragraaf beschrijft daarom alleen beknopt hoe de doelgroep betrokken is geweest en hoe de maatregelen het doenvermogen verbeteren.

In het hele proces – van probleemanalyse tot ontwerp van het initiatiefwetsvoorstel – is ook het perspectief van kinderen en hun ouders betrokken. Een aantal keren direct. Door gesprekken met de Adviesraad EigenWijsheid, LAKS, Ouders & Onderwijs, Balans en de Onderwijsaffaire. Jongeren- en ouderorganisaties waren ook bij een rondetafelgesprek aanwezig. Het perspectief is ook betrokken door verhalen en rapporten te doorgronden die het perspectief van kinderen of ouders nadrukkelijk schetsen. Bijvoorbeeld door de ervaringsverhalen van de ouders van Onderwijsaffaire systematisch te analyseren (zie hoofdstuk 2. Probleemanalyse), als ook de position paper van de Adviesraad EigenWijsheid, stukken van ouderorganisaties zoals Thuiszitters Tellen van Balans en de gezamenlijke brief over de Evaluatie Passend Onderwijs van Ouders & Onderwijs, leder(in) en Balans, en de rapporten van de Kinderombudsman.

In onderstaand overzicht zijn de wijzigingen beschreven die kinderen en ouders in de praktijk het meest zullen merken. Daarbij is ook aangegeven wat het effect op het doenvermogen is.

Huidige situatie	Situatie na het initiatiefwetsvoorstel	Effect op doenvermogen
De regels over toelating zijn onduidelijk voor ouders. Daardoor is er ruimte voor het «wegadviseren» van kinderen.	De regels over toelating zijn duidelijk. Kinderen worden toegelaten tenzij een van de wettelijke uitzonderingen van toepassing is.	Deze maatregel vermindert de mentale belasting van ouders door begrijpelijke regelgeving.
De zorgplicht betekent dat een school tijdelijk meezoekt naar een passende onderwijsplek. Het is daarmee van beperkte betekenis en leidt in de praktijk tot verwarring. Het samenwerkingsverband heeft alleen een verantwoordelijkheid voor kinderen die op een school ingeschreven staan.	De zorgplicht leidt altijd tot een passend onderwijs-(zorg)aanbod voor het kind. Het samenwerkingsverband heeft een verantwoordelijkheid voor alle kinderen in de regio. Het heeft zo ook een wettelijke basis om een rol te spelen in een onderwijs-(zorg)aanbod voor kinderen die een ontheffing van de leerplicht hebben.	Deze maatregel vermindert de mentale belasting door kind en ouders effectief te ondersteunen bij het tot stand brengen van een onderwijs-(zorg)aanbod. Deze maatregel vermindert de mentale belasting door kind en ouders effectief te ondersteunen bij het tot stand brengen van een onderwijs-(zorg)aanbod.
Scholen hebben met rigide voorschriften voor het onderwijs te maken, waardoor zij zeer beperkt maatwerk voor het kind kunnen leveren. De leerplicht eist fulltime aanwezigheid op een schoollocatie. De wijze waarop kinderen betrokken worden bij besluiten die hen persoonlijk aangaan is afhankelijk van de school.	Scholen krijgen veel ruimte om als dat voor het kind nodig is maatwerk in het onderwijs aan te brengen. De leerplicht vraagt om deelname. Dat kan ook het individueel afgesproken programma zijn. Kinderen worden betrokken bij besluiten die hen aangaan. Aan het standpunt van het kind wordt een passend gewicht toegekend.	Deze maatregel doet incidenteel een beroep op het kind en de ouders. Tegelijkertijd verlaagt het structureel de mentale belasting door het eenvoudiger maken om tot een passende plek te komen. Deze maatregel doet een beroep op het kind en de ouders. Tegelijkertijd kan de maatregel de mentale belasting verminderen door een sterker gevoel van eigenaarschap en het voorkomen van een niet passende oplossing.

Huidige situatie	Situatie na het initiatiefwetsvoorstel	Effect op doenvermogen
De leerplichtambtenaar moet ouders vervolgen als het kind niet de leerplicht vervult, ook als geen school het kind wil inschrijven.	De leerambtenaar heeft de taak op toe te zien op de verwezenlijking van het leerrecht. De leerambtenaar staat kinderen en ouders die in de knel komen ook bij, onder andere door de handhavende bevoegdheid richting scholen.	Deze maatregel vermindert de mentale belasting door kind en ouders effectief te ondersteunen bij het tot stand brengen van een onderwijs-(zorg)aanbod.
Onderwijs(zorg)consulenten vormen een tijdelijke voorziening voor o.a. kinderen en hun ouders.	Onderwijs(zorg)consulenten vormen een permanente voorziening voor o.a. kinderen en hun ouders.	Deze maatregel continueert de verlaging van de mentale belasting door kind en ouders effectief te ondersteunen bij het tot stand brengen van een onderwijs(zorg)aanbod.
De jeugdarts speelt een beperkte rol.	De jeugdarts staat nadrukkelijk open voor hulp aan kinderen en hun ouders als zij daarom vragen.	Deze maatregel vermindert de mentale belasting door kind en ouders te ondersteunen bij de vraag wat de ondersteuningsbehoefte is en welke voorzieningen er zijn.

6.2. Effect op de uitvoering door scholen en samenwerkingsverbanden

De onderdelen in het initiatiefwetsvoorstel verhelderen de rol van scholen en samenwerkingsverbanden en breiden de taken op enkele onderdelen uit. Dat betekent niet dat elke uitbreiding ook een nieuwe activiteit is. Veel scholen en samenwerkingsverbanden doen binnen de wetgeving al hun uiterste best en handelen al naar de praktijk dat het initiatiefwetsvoorstel in heel Nederland hoopt te creëren.

In onderstaand overzicht zijn de wijzigingen beschreven die effect hebben op de uitvoering voor scholen en samenwerkingsverbanden.

Huidige situatie	Situatie na het initiatiefwetsvoorstel	Effect op de uitvoering
De regels over toelating zijn onduidelijk voor ouders.	De regels over toelating zijn duidelijk. Kinderen worden toegelaten tenzij een van de wettelijke uitzonderingen van toepassing is.	De uitvoering blijft hetzelfde. Ook voor scholen is het helder op welke gronden zij al dan niet toelatingsbeleid kunnen voeren.
De zorgplicht betekent dat een school tijdelijk meezoekt naar een passende onderwijsplek. Het is daarmee van beperkte betekenis en leidt in de praktijk tot verwarring. De wijze waarop kinderen betrokken worden bij besluiten die hen persoonlijk aangaan is afhankelijk van de school.	De zorgplicht leidt altijd tot een passend onderwijs-(zorg)aanbod voor het kind. Kinderen worden betrokken bij besluiten die hen aangaan. Aan het standpunt van het kind wordt een passend gewicht toegekend.	Deze maatregel doet een beroep op de uitvoering door scholen. Zij worden daartoe ondersteund door het samenwerkingsverband en de onderwijs(zorg)consulenten. Deze maatregel doet een beroep op scholen en samenwerkingsverbanden. Tegelijkertijd kan het de uitvoering op termijn verlichten doordat sneller een passend aanbod tot stand komt.

Huidige situatie	Situatie na het initiatiefwetsvoorstel	Effect op de uitvoering
Scholen hebben met rigide voorschriften voor het onderwijs te maken, waardoor zij zeer beperkt maatwerk voor het kind kunnen leveren. De leerplicht eist fulltime aanwezigheid op een schoollocatie.	Scholen krijgen veel ruimte om als dat voor het kind nodig is maatwerk in het onderwijs aan te brengen. De leerplicht vraagt om deelname. Dat kan ook het individueel afgesproken programma zijn.	Deze maatregel verruimt de mogelijkheden die scholen hebben. Dat kan van de uitvoering meer vragen. Er moet een plan gemaakt worden. Tegelijkertijd kan het de uitvoering verlichten doordat regelmatige uitval voorkomen kan worden. Ook vermindert het bureaucratie voor scholen om een onderwijs(zorg)arrangement tot stand te laten brengen.
Scholen en samenwerkingsverbanden mogen alleen het «onderwijsdeel» van een onderwijszorgarrangement financieren. Onderwijs- en zorgbudgetten zijn strikt gescheiden. Het samenwerkingsverband heeft de verantwoordelijkheid om een dekkend onderwijsaanbod te creëren, maar dat betekent in de praktijk alleen een aanbod voor kinderen die op een school ingeschreven staan.	Scholen en samenwerkingsverbanden mogen de bekostiging aanwenden om een onderwijszorgarrangement te financieren. Het samenwerkingsverband heeft de verantwoordelijkheid om een dekkend onderwijsaanbod te creëren, voor alle kinderen in de regio.	Deze maatregel vereenvoudigt de uitvoering voor scholen en samenwerkingsverbanden. Zij worden bij het tot stand komen van een onderwijszorgarrangement minder gehinderd door bureaucratie. Deze maatregel is strikt genomen geen uitbreiding van de taken van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft al verantwoordelijk voor een dekkend aanbod. Voortaan is het ontwikkelpotentieel van het kind leidend, niet of een kind al dan niet is vrijgesteld van de leerplicht. Voortaan dienen samenwerkingsverbanden, in combinatie met de gemeente, jeugdhulp- en zorgverleners, een rol spelen in het tot stand brengen van een onderwijs(zorg)aanbod.
Onderwijs(zorg)consulenten vormen een tijdelijke voorziening voor o.a. scholen en samenwerkingsverbanden.	Onderwijs(zorg)consulenten vormen een permanente voorziening voor o.a. scholen en samenwerkingsverbanden.	Deze maatregel vereenvoudigt de uitvoering voor scholen en samenwerkingsverbanden. Zij staan er niet alleen voor bij het tot stand brengen van een onderwijs(zorg)aanbod.

6.3. Effect op het toezicht en handhaving door de leerambtenaar

Het leerrecht betekent ook dat de overheid adequaat toezicht dient te houden op de naleving van de regels. De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen de «leerplichtambtenaar» te vervangen door de «leerambtenaar». Er is voornamelijk sprake van een taakverschuiving en in mindere mate van een taakverzwaring.

De verschuiving van de rol als leerplichtambtenaar naar leerambtenaar is een beweging waar de leerplichtambtenaren al langer aan werken. In paragraaf 4.3.3 is toegelicht dat waar de «Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim» eerder centraal stond in het handelen van de leerplichtambtenaar, is met de «Methodische Aanpak Schoolverzuim» de focus verlegd naar een meer preventieve aanpak. Ook is toegelicht hoe leerplichtambtenaren tot 1 januari 2012 een toezichthoudende taak richting scholen hadden. Bij de invoering van een landelijke verzuimregistratie is deze taak onderdeel geworden van het reguliere en periodieke toezicht door de Inspectie.⁶⁷ Sindsdien treden leerplichtambtenaren wel in overleg met scholen, maar hebben zij geen bevoegdheden richting de

⁶⁷ Zie voor het wetsvoorstel en de memorie van toelichting: Kamerstukken II, 32 356, nrs. 2 en 3.

school. De beperkte mate van taakverzwaring kan zich voordoen in het intensievere contact tussen leerambtenaren en schoolbesturen die hun wettelijke verplichtingen dreigen niet na te komen.

De preventieve rol die leerambtenaren krijgen sluit daarnaast aan bij de verantwoordelijkheid die de gemeente op grond van de Jeugdwet hebben. Ook in de Jeugdwet kunnen kind en ouders een beroep op hulp doen bij de gemeente. Gemeentes kunnen met het initiatiefwetsvoorstel de ondersteuning richting gezinnen vanuit de Leerwet en Jeugdwet combineren, en zo de taakbelasting van de leerambtenaar verlichten.

7. Financiële gevolgen

De verwachting is dat de gevolgen van het initiatiefwetsvoorstel voor de rijksfinanciën beperkt zijn. Dat komt doordat een deel van de maatregelen geen financiële component heeft. Het gaat dan om het opnemen van het leerrecht, het hoorrecht, de leerplicht tijd- en plaatsafhankelijk formuleren en het opstellen van een strategisch plan. Een ander deel van de maatregelen heeft een financiële component waar reeds middelen voor beschikbaar zijn. Het toelatingsrecht wijzigt in principe niets aan de huidige uitzonderingsgronden. De ruimte voor maatwerk en het eenvoudiger combineren van onderwijs- en zorgbudgetten vragen niet om extra middelen. Het gaat om het kunnen inzetten van de bestaande bekostiging met minder bureaucratie. De GGD heeft reeds de verplichting om zorg te dragen voor de jeugdgezondheidszorg. De wijziging van de bevoegdheid van de leerambtenaar stelt de leerambtenaar in staat om preventief te handelen, iets dat in lijn is met wat de leerplichtambtenaar nu al doet.

Het initiatiefwetsvoorstel is daarnaast in lijn met een van de ambities en de investeringen van het coalitieakkoord op het gebied van kansengelijkheid in het onderwijs, namelijk om het aantal onnodige thuiszitters terug naar 0 te brengen door elk kind een vorm van onderwijs te geven.

8. Evaluatie

Het initiatiefwetsvoorstel kent een aantal bepalingen die vooral principieel van aard zijn en een aantal bepalingen die de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van betrokken organisaties veranderen. De initiatiefnemer acht het wenselijk om na de invoering te monitoren of de wetswijzigingen leiden tot realisatie van de beoogde doelen, of de wetswijzigingen bij betrokkenen bekend zijn, of er gebruik wordt gemaakt van de ruimte die het initiatiefwetsvoorstel creëert en of er ongewenste neveneffecten optreden.

Het initiatiefwetsvoorstel bevat daarom een evaluatiebepaling die de Minister ertoe verplicht om uiterlijk vier jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie uit te voeren. De evaluatie kan binnen die termijn ook eerder uitgevoerd worden. Bijvoorbeeld als dat dienstbaar is met de samenloop van eventuele andere evaluaties of onderzoeken. Het maximum aan de termijn verzekert dat ongewenste neveneffecten tijdig gesignaleerd worden en erop bijgestuurd kan worden.

9. Advies en consultatie

Een eerste versie van het initiatiefwetsvoorstel leerrecht is openbaar geconsulteerd via www.internetconsultatie.nl/leerrecht. Op de consultatie zijn in totaal 76 reacties ontvangen.

Uit de reacties op de internetconsultatie blijkt dat alle partijen de doelstelling van het initiatiefwetsvoorstel onderschrijven. Op hoofdlijnen waren de reacties in drie groepen te onderscheiden. Sommige ouders vreesden dat het moeilijker maken van het verlenen van een vrijstelling, zonder het makkelijker maken van het kunnen volgen van onderwijs, ouders en kind in een nog precairere situatie zou plaatsen. Zij pleitten voor een meer integrale aanpak. Scholen en samenwerkingsverbanden gaven aan dat het initiatiefwetsvoorstel moet samenhangen met de voorstellen van de regering en de resultaten van de evaluatie passend onderwijs mee zou moeten nemen. Vanuit artsorganisaties werd aangegeven dat het de professionele norm is dat een behandeld arts niet een verklaring afgeeft.

De initiatiefnemer heeft van alle reacties kennisgenomen en de adviezen verwerkt in het uiteindelijk wetsvoorstel. Na de internetconsultatie is er regelmatig contact geweest met jongeren-, ouder- en vele veld- en belangenorganisaties. Bijvoorbeeld door het organiseren van een rondetafelgesprek met 24 personen van verschillende organisaties. Daarmee is verzekerd dat het wetsvoorstel aansluit bij wat leerlingen, ouders, scholen en andere betrokkenen wensen en nodig hebben om een passende plek voor elk kind te organiseren.

10. Inwerkingtreding

Het initiatiefwetsvoorstel regelt dat de het wetsvoorstel nadat het is aangenomen uiterlijk na het lopende en – vaak ook – het daaropvolgende schooljaar van kracht wordt. Dat gebeurt dan op de 1 augustus van het kalenderjaar nadat het wetsvoorstel is aangenomen. Augustus is een vast verandermoment voor onderwijswetgeving. De inwerkingtredingsbepaling resulteert erin dat het initiatiefwetsvoorstel voor kinderen tijdig na aanvaarding in werking treedt. Tegelijkertijd biedt het scholen, samenwerkingsverbanden en leerambtenaren voldoende tijd om zich op de gevolgen van het wetsvoorstel voor te bereiden.

Het initiatiefwetsvoorstel laat bestaande ontheffingen van de leerplicht ongemoeid, omdat ook de grondslag blijft bestaan. De ontheffing dient in sommige gevallen op jaarlijkse basis opnieuw aangevraagd te worden. Zij doorlopen dan dezelfde procedure als in het verleden, maar dan nu op basis van de Leerwet. Als ouders met een kind dat volledig vrijgesteld is van de leerplicht van mening zijn dat hun kind wel kan deelnemen aan het onderwijs, dan kunnen zij het kind aanmelden voor toelating en inschrijving. De nieuwe regels over het toelatingsrecht en de mogelijkheden voor maatwerk zijn dan van toepassing.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

ARTIKEL I. Leerplichtwet 1969 en ARTIKEL II. Leerplichtwet BES

Artikel I, onderdeel A en Artikel II, onderdeel A

In artikel 1 van de Leerwet en de Leerwet BES vervalt de definitie van «ambtenaar». Nu als gevolg van dit wetsvoorstel in de Leerwet en de Leerwet BES telkens verwezen wordt naar de leerambtenaar is deze verwijzing niet langer nodig. Verder wordt aan beide bepalingen de definitie van «bevoegd gezag» toegevoegd. In dit wetsvoorstel wordt de leerplicht gekoppeld aan het onderwijs dat door een bevoegd gezag aan een leerling wordt aangeboden. Verder is aan artikel 1 van de Leerwet de definitie van jeugdarts toegevoegd.

Artikel 1e Leerwet en artikel 5a Leerwet BES

Deze bepaling regelt het leerrecht. Het leerrecht stemt in belangrijke mate overeen met het recht op onderwijs zoals dat in verschillende internationale verdragen, zoals artikel 28 en 29, eerste lid, onderdeel a, van het Kinderrechtenverdrag is geregeld. In het algemeen deel is hier reeds bij stilgestaan. Het recht op onderwijs zoals dat besloten ligt in artikel 1e van de Leerwet en artikel 5a van de Leerwet BES moet dan ook altijd in het licht van de internationaalrechtelijke bepalingen die equivalente rechten beschermen verdragsconform worden geïnterpreteerd. Het leerrecht brengt daarbij, meer dan het recht op onderwijs, tot uitdrukking dat bij de inrichting van het onderwijs het perspectief van het kind centraal staat en voorop moet worden gesteld. Het kind is zelfstandig drager van rechten en plichten, maar dus zeker niet alleen het subject van plichten. Dit uitgangspunt werkt in het gehele wetsvoorstel door en komt bijvoorbeeld ook tot uitdrukking in de bepalingen over het hoorrecht. Daarnaast volgt uit de formulering het leerrecht, meer dan uit het recht op onderwijs, dat het bestaan van een bepaald onderwijsaanbod niet voldoende is om van een leerrecht te kunnen spreken. De bescherming van het leerrecht vereist ook dat het aanbod een zekere minimale kwaliteit heeft en voldoende is toegesneden op de leervermogens van het kind. Het kwalitatieve aspect van het leerrecht komt onder andere tot uitdrukking in de tweede zin van artikel 1e van de Leerwet en artikel 5a van de Leerwet BES. De eerste en tweede zin van beide bepalingen moeten dus altijd in onderlinge samenhang worden gelezen.

De wijze waarop het leerrecht met dit wetsvoorstel wordt verankerd brengt met zich dat het leerrecht in acht moet worden genomen door een ieder die zich bezig houdt met de uitvoering van het onderwijs dat binnen de reikwijdte van de Leerwet en de Leerwet BES valt. Daartoe behoren in ieder geval de overheid, waaronder ook de formele wetgever is begrepen, samenwerkingsverbanden en bevoegde gezagen. Om dit voor samenwerkingsverbanden en bevoegde gezagen buiten iedere twijfel te stellen is in de sectorwetgeving een algemene verplichting opgenomen om het leerrecht te respecteren. Daarmee is het respecteren van het leerrecht voor scholen en samenwerkingsverbanden ook een bekostigingsvoorwaarde geworden. Voor de rijksoverheid en decentrale overheden volgt de verplichting om het leerrecht te respecteren uit de aard van de norm en de normatieve werking van het publiekrecht als zodanig. Daar waar de sectorwetgeving daar expliciet melding van maakt, of waar overheden, samenwerkingsverbanden of bevoegde gezagen beleidsvrijheid hebben zullen zij het leerrecht moeten respecteren. Het leerrecht komt toe aan alle kinderen tot 18 jaar. Daarmee wordt aangesloten bij de definitie uit artikel 1 van het Kinderrechtenverdrag. Hoewel de Leerwet en de Leerwet BES verwijzen naar «jongeren» in plaats van «kinderen» is er toch voor gekozen om in deze bepaling aan te sluiten bij het normale spraakgebruik.

Artikel 1f Leerwet en artikel 5b Leerwet BES

Dit artikel regelt dat de Minister een wettelijke plicht krijgt om elke vier jaar een strategisch plan op te stellen. Het strategisch plan heeft tot doel om tot een coherent en gericht beleid te komen ten aanzien van de verwezenlijking van het leerrecht. In aanvulling op maatregelen die beogen het leerrecht te verwezenlijken wordt in het strategisch plan tevens beschreven op welke wijze wordt toegewerkt naar inclusief onderwijs. Het recht op inclusief onderwijs vloeit voort uit artikel 24 van het VN-verdrag handicap. Omdat Nederland aan die verplichting gebonden is en het recht op inclusief onderwijs nauw samenhangt met het leerrecht, moet in het strategisch plan (tevens) worden beschreven op

welke wijze wordt toegewerkt naar de verwezenlijking van het recht op inclusief onderwijs. Na vaststelling wordt het strategisch plan onverwijld aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden. Voorafgaand aan de vaststelling moet de Minister een representatieve afvaardiging van leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders, bestuurders, veldorganisaties, decentrale overheden en openbare lichamen de gelegenheid bieden om een zienswijze op het plan in te dienen.

Artikel I, onderdeel C en Artikel II, onderdeel C

Dit onderdeel van het voorstel beoogt de tot uitdrukking te brengen dat het voldoen aan de leerplicht niet langer aan een tijd of plaats gebonden is. Ouders zijn op grond van deze bepalingen in het vervolg verplicht te verzekeren dat hun kind na inschrijving het onderwijs volgt dat door het bevoegd gezag aan hem of haar wordt aangeboden. Het bevoegd gezag is altijd verplicht tot het doen van een voldoende aanbod op grond van artikel 1 van de Leerwet gelezen in combinatie met de sectorwetgeving. Dat geldt in het bijzonder voor bekostigd onderwijs. In de meeste gevallen zal dat aanbod een generiek aanbod zijn dat rechtstreeks voortvloeit uit de in de sectorwetgeving opgenomen bepalingen over de inhoud van het onderwijs en tegelijkertijd aan meerdere leerlingen zal worden aangeboden. In sommige gevallen zal evenwel sprake zijn van een zeer specifiek aanbod om tegemoet te komen aan de specifieke onderwijsbehoeften van een leerling. Daarbij biedt dit wetsvoorstel het bevoegd gezag van de school waar de leerling is ingeschreven en het samenwerkingsverband waarbij die school is aangesloten meer ruimte, en onder omstandigheden verplicht het wetsvoorstel ook om maatwerk te leveren. In de gevallen waarin het bevoegd gezag maatwerk, dat altijd neerslaat in een ontwikkelingsperspectief, levert geldt dat maatwerk ook als het onderwijsaanbod dat door het bevoegd gezag aan de leerling beschikbaar wordt gesteld. De verplichting om, als onderdeel van de leerplicht, te waarborgen dat een kind het gebouw van de school waaraan het kind is ingeschreven geregeld bezoekt verdwijnt met dit voorstel dus uit de Leerwet en de Leerwet BES. De leerplicht is in het vervolg een plaatsonafhankelijke verplichting. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de leerplicht geen doel op zich is, maar vooral beoogt de leerling in staat te stellen zich zo goed mogelijk te ontwikkelen. Als dat nodig is kan het onderwijs dat een leerling ontvangt dus ook worden verzorgd op een andere locatie dan in het schoolgebouw. Overigens verplicht ook de sectorwetgeving bevoegde gezagen niet tot het aanbieden van onderwijs in een schoolgebouw. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het huidige artikel 2, eerste lid, te splitsen in drie leden. Daarmee is getracht de leesbaarheid van de bepaling te verbeteren. De andere bepalingen in de Leerwet en Leerwet BES zijn ook aangepast aan deze wijziging.

Artikel I, onderdeel E en artikel II, onderdeel E

Deze wijziging brengt artikel 4 van de Leerwet en artikel 10 van de Leerwet BES weer in overeenstemming met het nieuwe artikel 2, eerste lid. De Leerwet gaat niet langer uit van een verplichting tot geregeld schoolbezoek, maar van de verplichting om het aangeboden onderwijs te volgen. De les- of praktijktijd verwijst, net als de huidige wet, naar al het onderwijs dat voortvloeit uit de wettelijke urennorm voor het onderwijs zoals opgenomen in artikel 8, negende lid WPO, artikel 10, zesde lid WPO BES en 2.38 WVO 2020.

Artikel I, onderdeel H en artikel II, onderdeel H

Artikel 5, onderdeel a, van de Leerwet en artikel 14, onderdeel a, van de Leerwet BES bepaalt dat een jongere op grond van een handicap kan worden vrijgesteld van de leerplicht. Onder sommige omstandigheden zal een beroep op deze uitzonderingsgrond moeten worden gedaan. Tegelijkertijd is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel om de zo maximaal mogelijke verwezenlijking van het leerrecht voor een ieder te organiseren. Kinderen zijn vrijwel altijd in staat om op een manier te leren of te ontwikkelen. Vaak zal een bepaald soort onderwijs ongeschikt zijn voor sommige leerlingen. Dit wetsvoorstel beoogt de mogelijkheden tot het volgen van onderwijs voorop te stellen en bevoegde gezagen en samenwerkingsverbanden te faciliteren in het organiseren van dat aanbod. Een leerling kan alleen worden vrijgesteld van de leerplicht als blijkt dat het niet mogelijk is voor scholen om binnen de kaders van de sectorwetgeving een passend onderwijsaanbod te organiseren. De formulering van artikel 5, onderdeel a, en artikel 14, onderdeel a zijn aangepast aan artikel 1 van het VN-verdrag handicap. Ook met die aanpassing is beoogd tot uitdrukking te brengen dat het altijd het aangeboden onderwijs is, dat, doordat het onvoldoende is toegesneden op een bepaalde beperking, ertoe leidt dat sommige kinderen geen onderwijs kunnen volgen.

Artikel I, onderdeel J en artikel II, onderdeel J

In artikel 7 is de centrale positie van de arts of academisch geschoolde pedagoog of psycholoog in de beoordeling van de leerbaarheid van de leerling die aanspraak wenst te maken op vrijstelling geregeld. Het belang van een tot beoordeling bevoegd (en geschikt) persoon werd reeds erkend bij de totstandkoming van de Leerplichtwet in 1969. Een kind heeft er belang bij dat er altijd een advies ligt van een arts of deskundige die optimaal inzicht heeft in de ontwikkeling en de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind en die beschikt over de daarvoor vereiste deskundigheid. Het is in beginsel aan de ouders, al dan niet in samenspraak met het kind, om te bepalen door welke arts zij de beoordeling laten uitvoeren. Deze arts kan evenwel niet de behandelend arts zijn. Deze beperking is gehandhaafd om de relatie tussen behandelend arts en patiënt niet onnodig onder druk te zetten. De arts die de beoordeling uitvoert kan wel overleg plegen met de behandelend arts. Bij de beoordeling is het leerrecht leidend.

Artikel I, onderdeel K en artikel II, onderdeel K

Deze bepaling is aangepast aan het uitgangspunt dat niet meer het schoolbezoek, maar het volgen van het aangeboden onderwijs het aangrijpingspunt vormt voor de leerplicht en de kwalificatieplicht. De gronden die specifiek betrekking hebben op het niet langer daadwerkelijk kunnen bezoeken van een school zijn dan ook komen te vervallen. Het gaat dan om de volgende gronden: de school onderscheidenlijk de instelling is gesloten; bij of op grond van algemeen verbindende voorschriften het bezoeken van de school onderscheidenlijk de instelling is verboden; de jongere bij wijze van tuchtmaatregel tijdelijk de toegang tot de school onderscheidenlijk de instelling is ontzegd. Als het gebouw gesloten is zal vaak ook geen onderwijs worden aangeboden. Dit is in artikel 11 van de Leerwet en artikel 20 van de Leerwet BES geëxpliciteerd in de grond dat er geen verplichting bestaat deel te nemen aan onderwijs als het bevoegd gezag het onderwijsaanbod heeft opgeschort. Die opschorting kan dus generiek zijn, bijvoorbeeld als het onderwijs op grond van een algemeen verbindend voorschrift tijdelijk geen doorgang kan vinden. Maar de opschorting kan ook betrekking hebben op een

specifieke leerling, bijvoorbeeld als het bevoegd gezag als gevolg van een schorsing besluit geen onderwijs meer aan te bieden. In dit laatste geval geldt dat de opschorting van het onderwijs wel moet blijven binnen de grenzen die de sectorwetgeving daarvoor stelt.

Artikel I, onderdeel O en artikel II, onderdeel O

In artikel 16 van de Leerwet en artikel 28 van de Leerwet BES wordt op de eerste plaats tot uitdrukking gebracht dat de leerplichtambtenaar in het vervolg zal worden aangeduid als de leerambtenaar. Daarnaast wordt in artikel 16 van de Leerwet en artikel 28 van de Leerwet BES opgenomen dat leerambtenaren tot voornaamste taak hebben om bij te dragen aan de verwezenlijking van het leerrecht van ieder kind. De naleving van de in de Leerwet verankerde leerplicht moet dus ook primair op de verwezenlijking van het leerrecht gericht zijn.

Artikel I, onderdeel Q

In artikel 16b van de Leerwet wordt aan de leerambtenaar een nieuw instrument geattribueerd. Hij krijgt de bevoegdheid om als ultimum remedium aan bevoegde gezagen een aanwijzing te geven over de inrichting van het onderwijs van een specifieke leerling. Die aanwijzing is bedoeld voor situaties waarin het leerrecht van een kind niet wordt verwezenlijkt op het niveau waarop dat onder alle gegeven omstandigheden mogelijk is en waarop het kind dus recht heeft. Er bestaat in het bijzonder aanleiding als het bevoegd gezag onvoldoende de wettelijke voorschriften ten aanzien van een specifieke leerling naleeft. In die situatie kan niet altijd op handhavingstoezicht door de inspectie worden gewacht, ook biedt dit toezicht lang niet altijd een uitkomst voor een concrete situatie. Het recht op onderwijs en het daarin besloten liggende leerrecht is te belangrijk om in situaties waarin dat recht onder druk komt te staan niet onmiddellijk in te grijpen. Om die reden is in dit wetsvoorstel voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid voor de leerambtenaar. De inzet van die bevoegdheid wordt ondersteund door de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke boete op te leggen bij niet naleving van de aanwijzing. Artikel 16b bepaalt dat de leerambtenaar ook aanwijzingen kan geven aan samenwerkingsverbanden. In de praktijk is het voorzienbaar dat veelal gelijktijdig, zowel aan het samenwerkingsverband als aan het betrokken bevoegd gezag, een aanwijzing zal worden gegeven.

Artikel I, onderdeel T

In het voorgestelde artikel 21c van de Leerwet is voorzien in een procedure op basis waarvan de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden van een leerling kunnen worden vastgesteld. Daartoe bestaat aanleiding als een school overgaat tot verwijdering van een leerling of als uitval dreigt. In die situaties is in de Leerwet en de sectorwetten bijzondere betrokkenheid van de leerambtenaar geregeld. Om zeker te stellen dat de leerambtenaar zijn taken waar kan maken voorziet de Leerwet in een beoordeling van de leer- en ontwikkelmogelijkheden door de jeugdarts. Ouders en leerling zijn niet verplicht aan deze beoordeling mee te werken. De jeugdarts zal de betrokken ouders en leerling wel altijd uitnodigen over een gesprek. Het vierde lid bepaalt dat ook ouders kunnen vragen om een advies van de jeugdarts. Daartoe bestaat aanleiding als zij voorzien dat hun kind een ondersteuningsbehoefte heeft, dan wel als het bevoegd gezag naar het oordeel van de ouders onvoldoende tegemoetkomt aan de bestaande ondersteuningsbehoefte.

Artikel I, onderdeel Y en artikel II, onderdeel Y

De Leerplichtwet 1969 wordt in het vervolg aangeduid als Leerwet en de Leerplichtwet BES wordt in het vervolg aangeduid als de Leerwet BES.

ARTIKELEN III t/m VI

Artikel III, onderdeel A, artikel IV, onderdeel A en artikel VI, onderdeel A

Het leerrecht, zoals dat is opgenomen in de Leerwet, is als begripsomschrijving toegevoegd aan de definitiebepaling. Daarmee wordt de centrale positie van het leerrecht in de toepassing van de sectorwetgeving onderstreept en wordt onnodige herhaling door verwijzing voorkomen.

Artikel III onderdeel B en artikel VI, onderdeel F

Deze wijziging beoogt de mogelijkheden voor maatwerk te vergroten door scholen toe te staan en, indien dit voor de verwezenlijking van het leerrecht noodzakelijk is, te verplichten om met (meer) verschillende organisaties afspraken te maken over de wijze waarop het onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte het best kan worden vormgegeven. De huidige wettekst spreekt van een overlegmogelijkheid. Uit de nieuwe formulering volgt het bevoegd gezag verplicht is om te coördineren dat een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte de begeleiding krijgt die hij nodig heeft. Tot de organisaties met wie het bevoegd gezag afspraken moet (kunnen) maken behoren in ieder geval zorginstellingen. Daarbij opent dit wetsvoorstel ook voor zowel het bevoegd gezag als het samenwerkingsverband de mogelijkheid om bekostiging te besteden aan de uitvoering van de gemaakte afspraken. Het bevoegd gezag kan derhalve de kosten van de zorg die ter ondersteuning van het onderwijs nodig is op zich nemen en moet dat ook doen als dat voor de verwezenlijking van het leerrecht noodzakelijk is.

Artikel III, onderdeel D, artikel VI, onderdeel I

Met deze wijziging wordt de verplichting die samenwerkingsverbanden hebben voor het faciliteren en tot stand brengen van een passend onderwijsaanbod verder verduidelijkt. Het is aan het samenwerkingsverband om zeker te stellen dat er voor een ieder een passend onderwijsaanbod is. Dit wetsvoorstel maakt duidelijk dat die verplichting ook geldt voor kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht. Voor vrijstelling van de leerplicht bestaat op grond van de Leerwet alleen een mogelijkheid als het binnen de kaders van de wetgeving op geen enkele wijze tot een voor het betreffende kind passend onderwijsaanbod kan worden gekomen. Maar ook als die situatie zich voordoet moet het samenwerkingsverband zich om de ontwikkeling van de vrijgestelde kinderen blijven bekommeren en die ontwikkeling ondersteunen waar dat mogelijk is. Het samenwerkingsverband krijgt met dit wetsvoorstel ook de ruimte om de bekostiging die het samenwerkingsverband ontvangt aan die ondersteuning te besteden.

Artikel II, onderdeel E en artikel VI, onderdeel J

Deze bepaling draagt aan de Minister op een onafhankelijk steunpunt leerrecht in te richten en dit steunpunt ook te subsidiëren. Het steunpunt heeft tot doel ouders te ondersteunen bij het vinden en daadwerkelijk organiseren van een passend onderwijsaanbod. Ter uitvoering van de verplichting die dit wetsvoorstel bij de Minister belegt kan de Minister aansluiting proberen te zoeken bij bestaande organisaties, zoals die met betrekking tot de onderwijsconsulenten. Er moet uiteindelijk wel één landelijk steunpunt komen.

Deze wijziging creëert op de eerste plaats een toelatingsrecht voor leerlingen. Met dit wetsvoorstel ligt de beslissingsbevoegdheid over toelating en verwijdering dus niet langer volledig bij het bevoegd gezag. Als een leerling zich aanmeldt voor een school dan moet deze in beginsel worden toegelaten. Dat is alleen anders als de school een beroep kan doen op een van de limitatief omschreven uitzonderingsgronden. Daartoe behoort onder andere de mogelijkheid van het bevoegd gezag om leerlingen te selecteren op basis van de godsdienstige grondslag van de school. Hiervoor is aangesloten bij de huidige wettelijke bepalingen. Die mogelijkheid bestaat er evenwel alleen voor zover voldaan wordt aan de voorwaarden die de Algemene wet gelijke behandeling stelt aan selectie op basis van de godsdienstige grondslag.

Op basis van de grondwettelijke vrijheid van inrichting heeft het bevoegd gezag soms de ruimte om leerlingen te selecteren, bijvoorbeeld door een postcodebeleid te voeren. Wel geldt dat de inrichtingseisen die het bevoegd gezag aan een leerling tegenwerpt altijd de Algemene wet gelijke behandeling zullen moeten respecteren.

Er wordt nog altijd gesproken over toelating en inschrijving omdat op een drietal plaatsen in de WPO deze term – inschrijving – wordt gebruikt. Bijvoorbeeld in de bepaling over de vaststelling van het ontwikkelingsperspectief. Inschrijving is een feitelijke handeling (gebonden uitvoering) terwijl het besluit met rechtsgevolg wordt genomen bij de beslissing tot toelating. Als toelating plaatsvindt dan volgt ook altijd inschrijving. Na toelating en inschrijving vindt de daadwerkelijk plaatsing in een klas plaats.

Het proces van toelating begint ook onder de nieuwe systematiek met een aanmelding door de ouders. De wet sluit de mogelijkheid van meerdere aanmeldingen niet uit. Om die reden hebben ouders de ook mogelijkheid om van inschrijving af te zien. Meerdere aanmeldingen kan evenwel zinvol blijven omdat scholen nog altijd bevoegd zijn kinderen te weigeren. Indien een leerling op meerdere scholen is toegelaten wordt hij in beginsel inschreven op de school waarop hij het eerst was aangemeld, of de ouders moeten om inschrijving op de andere school verzoeken.

In de nieuwe toelatingssystematiek mogen scholen pas na toelating en inschrijving beoordelen of een leerling extra ondersteuning heeft. Daarmee moet duidelijk worden dat voor wegadviseren geen ruimte meer is. Scholen mogen ook pas na toelating en inschrijving beoordelen of een leerling extra ondersteuningsbehoeften heeft. Als een school de inschrijving niet weigert op een van de gerechtvaardigde weigeringsgronden, dan wordt de leerling dus ingeschreven op de school ook als deze extra ondersteuning nodig heeft. Het bevoegd gezag krijgt met dit wetsvoorstel in beginsel de verplichting om voor alle leerlingen die worden ingeschreven maatwerk te leveren. Als een school meent daartoe binnen de kaders van de wet niet in staat te zijn dan zal de school tot verwijdering van de leerlingen moeten overgaan. Op grond van dit wetsvoorstel is bij die verwijderingsbeslissing altijd de leerambtenaar betrokken. Indien de leerambtenaar van oordeel is dat de school onvoldoende moeite heeft betracht en niet heeft gedaan wat van haar verwacht mag worden in het licht van de sectorwetgeving, kan de leerambtenaar een aanwijzing geven om niet tot verwijdering over te gaan.

Artikel III, onderdeel G en artikel VI, onderdeel H

In tegenstelling tot de bestaande wetgeving wordt in artikel 40a van de Wet primair onderwijs en artikel 2.44 van de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 nu een echte zorgplicht geregeld. De zorgplicht is gekoppeld aan het leerrecht uit artikel 1e Leerwet om te benadrukken dat

de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind het doel is waar het onderwijs op gericht moet zijn. Daarbij vormt het ontwikkelingsperspectief het brandpunt van de aanspraak op passend onderwijs. In het ontwikkelingsperspectief zullen een aantal onderwerpen moeten worden beschreven. Daartoe behoren in ieder geval een beschrijving van de individuele begeleiding die samen met externe (zorg)instellingen wordt vormgegeven, de wijze waarop van de onderwijswetgeving wordt afgeweken om een passend onderwijsaanbod tot stand te brengen en tot slot een beschrijving van de wijze waarop wordt getracht het kind weer volledig te laten participeren in het onderwijs.

Dit wetsvoorstel maakt duidelijk dat het bevoegd gezag de kaders van de sectorwetgeving niet kan gebruiken ter onderbouwing van de stelling dat niet tot een passend onderwijsaanbod kan worden gekomen. Het bevoegd gezag heeft de verplichting het leerrecht te respecteren en dat betekent dat zo maximaal mogelijk maatwerk moet worden geleverd als de belangen van het kind daarom vragen. Daarom is de mogelijkheid om in het belang van het kind van de wet af te wijken verduidelijkt. Daarbij is dit wetsvoorstel gebaseerd op het uitgangspunt dat de onderwijzers en onderwijsbestuurders in hun professionaliteit vertrouwd moeten worden. Zij zijn heel goed in staat om tot evenwichtig gebruik van deze afwijkingsbevoegdheid te komen. Er is wel een maatstaf voor de beoordeling van een afwijking van de sectorwetgeving in het voorstel opgenomen en dat is de vraag of afwijking dienstbaar is aan de verwezenlijking van het leerrecht. Alleen als dat het geval is, is de afwijking gerechtvaardigd. Indien ouders zich bij hun oordeelsvorming over het ontwikkelingsperspectief willen laten adviseren door de jeugdarts dan wordt dat advies altijd afgewacht.

Er is geen afwijking geregeld voor de onderwijslocatie, omdat de onderwijswetgeving niet voorschrijft op welke locatie het onderwijs gegeven moet worden. Wel moet het onderwijs altijd door een bevoegde docent gegeven worden, maar dat kan ook via afstandsonderwijs.

Artikel III, onderdeel I, artikel IV, onderdeel E, artikel V, onderdeel C en artikel VI, onderdeel D

Deze bepaling regelt het hoorrecht. Het hoorrecht valt uiteen in drie samenhangende en op het bevoegd gezag rustende verplichtingen die overeenkomen met de verplichtingen zoals vervat in artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag, te weten: het informeren van leerlingen, horen van leerlingen, en het betrekken van het standpunt van de leerling. De categorie beslissingen waarop het hoorrecht van toepassing is, is beperkt tot de beslissingen die het leerrecht het meest fundamenteel raken. Bij de toepassing van deze bepaling zal altijd rekening moeten worden gehouden met het ontwikkelingsniveau en de leeftijd van de leerling. Dit criterium ligt besloten in de zinssneden «in de gelegenheid stellen» en «passend gewicht». Daarnaast moet een leerling vrijelijk een standpunt moet kunnen uiten. Beïnvloeding door anderen, waaronder ook de ouders, moet dus zo veel als mogelijk worden voorkomen. Dat betekent vooral dat het bevoegd gezag ervoor moet waken dat geen onnodige of ongerechtvaardigde druk op de leerling wordt gezet. Voor het voortgezet onderwijs geldt dat in artikel VI, onderdeel D, artikel 1.6 in aanvulling op het voorgaande regelt dat leerlingen dezelfde rechten hebben als hun ouders. Als een ouders een instemmingsrecht hebben, dan heeft de leerling dat instemmingsrecht derhalve ook. Daarmee wordt onderstreept dat leerlingen ook zelfstandig drager zijn van rechten, waarvan het leerrecht in deze situatie het belangrijkste recht is.

Artikel III, onderdeel L, artikel IV, onderdeel F, artikel VI, onderdeel L

Met deze wijziging krijgt het bevoegd gezag de mogelijkheid om onderwijsbekostiging te besteden aan zorg die nodig is om te kunnen voorzien in een passend onderwijs. Deze zorg is altijd gebaseerd op afspraken die zijn gemaakt in het kader van het ontwikkelingsperspectief. Op grond van de schakelbepalingen is deze wijziging ook van toepassing op de samenwerkingsverbanden.

Artikel III, onderdeel M en artikel VI, onderdeel M

Deze bepalingen geven samenwerkingsverbanden de bevoegdheid om bekostiging uit te geven aan de nieuwe taken die dit wetsvoorstel bij die samenwerkingsverbanden belegt. Het gaat dan onder andere om het voorzien in de mogelijkheid voor alle kinderen om zich te blijven ontwikkelen.

ARTIKELEN VII t/m XI

Deze artikelen bevatten slechts technische wijzigingen als gevolg van het wijzigen van de citeertitel in Leerwet en Leerwet BES in de Wet register onderwijsdeelnemers, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, de Wet op het onderwijstoezicht en een aantal overige wetten.

ARTIKELEN XII en XIII

Artikel XII regelt de evaluaties, zoals dit in het algemeen deel is toegelicht. Artikel XIII bepaalt dat dit wetsvoorstel in werking treedt op 1 augustus van het jaar volgend op het jaar waarin de wet in het Staatsblad is geplaatst. Ten eerste is voor deze termijn gekozen om zeker te stellen dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk na aanvaarding in werking treedt. De rechten en plichten die dit wetsvoorstel bevat kunnen grote invloed hebben op de schoolloopbaan van leerlingen en om die reden moet inwerkingtreding zo snel mogelijk plaatsvinden. Tegelijkertijd betekent dit wetsvoorstel het nodige voor scholen, samenwerkingsverbanden en leerambtenaren. Om hen ook enige tijd te geven om zich op de inwerkingtreding voor te bereiden is niet voor de eerste augustus volgend op plaatsing in het Staatsblad gekozen.

Van Meenen