

Het recht op onderwijs en ontwikkeling voor ieder kind

Hoofdlijnennotitie initiatiefwet Leerrecht

Maart '22

Paul van Meenen

Tariq Sewbaransingh

D66



Maart 2022

Bij voorkeur te citeren als:

Van Meenen, P. & Sewbaransingh, T. (2022). *Het recht op onderwijs en ontwikkeling voor ieder kind. Hoofdlijnennotitie initiatiefwet Leerrecht*. Den Haag: D66.

Copyright: op de logo's, foto's en afbeeldingen na is alles in dit werk gelicenceerd onder een Creative Commons Naamsvermelding 4.0-licentie (CC-BY).

Projectteam

Paul van Meenen

Tariq Sewbaransingh (projectleider)

Anne-Lise Olsthoorn

Esmée Koelink

Maaïke Duenk (stagiair D66 Tweede Kamerfractie feb '21 t/m jun '21)

Jytte Dijkstra (stagiair D66 Tweede Kamerfractie sept '21 t/m jan '22)

Met veel dank voor de inspiratie en het pleidooi van onderwijsjurist Katinka Slump, die al jaren pleit voor een goede positie van het kind en ouders in het onderwijs.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Een uitnodiging tot meedenken	6
Probleemanalyse	8
Uitgangspunten van het initiatiefwetsvoorstel	12
Hoofdpijn 1: Het recht op onderwijs en ontwikkeling staat centraal	14
1.1. Kinderen krijgen het wettelijk recht op onderwijs en ontwikkeling	14
1.2. Het toelatingsrecht en de zorgplicht worden verduidelijkt	14
1.3. Betere rechtsbescherming door bindende geschillenbeslechting	16
Hoofdpijn 2: Meer aandacht voor de mogelijkheden van het kind	17
2.1. Er komt ruimte voor maatwerk voor een individuele leerling	17
2.2. De leerplicht wordt tijd- en plaatsafhankelijk	17
2.3. De mening en ideeën van het kind tellen mee (hoorrecht)	18
2.4. Makkelijker onderwijs- en zorgbudgetten combineren	19
2.5. Oog voor afwezigheid van leerlingen	19
2.6. Maatwerk bij vrijstellingen	20
Hoofdpijn 3: Naar duidelijke en aansluitende verantwoordelijkheden	21
3.1. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor elk kind in de regio	21
3.2. De jeugdarts als onafhankelijke deskundige	22
3.3. De leerambtenaar is gericht op de verwezenlijking van het leerrecht	22
3.4. De gemeente kijkt naar Samen naar School	24
3.5. Steunpunten voor kinderen en ouders	24
3.6. De Rijksoverheid werkt samen aan de ontwikkeling van elk kind	25
Bijlage: Kader internationaal recht	27
Het Kinderrechtenverdrag	28
Het VN-verdrag Handicap	31
Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	36
Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	37

Samenvatting

Het leerrecht – het recht op onderwijs en ontwikkeling – lijkt in Nederland een vanzelfsprekendheid. Toch is dat recht nooit in de Nederlandse wet vastgelegd. Het gevolg is dat tenminste 15.000 kinderen zonder een aanbod voor onderwijs thuiszitten. Al jaren geven de Kinderombudsman, jongeren, ouders, professionals en juristen aan dat de huidige wetten het leerrecht belemmeren in plaats van beschermen. In deze notitie beschrijven we op hoofdlijnen hoe we de onderwijswetten vanuit het leerrecht willen aanvullen en wijzigen.

In november 2020 hebben we een eerste versie van het wetsvoorstel ter consultatie online gepubliceerd. De reacties leerden ons dat de problemen dieper liggen en de wetten ingrijpender aangepast moeten worden. Daarom hebben we eerst diepgravend onderzoek gedaan naar de problemen in de huidige wetten. Ook hebben we uitgebreid gesproken met jongeren, ouders en 24 betrokken organisaties.

Uit het onderzoek blijkt dat er 8 knelpunten zijn (zie het hoofdstuk 'Probleemanalyse'). De kern is dat het recht op onderwijs nu gekoppeld is aan de leerplicht, en dat werkt als een aan/uit knop. Je volgt alles, of je volgt niks. Al kan een kind drie of vier dagen in de week wel leren, dat is nu geen optie. Sterker nog, ouders riskeren dan al boetes en in het ergste geval een celstraf. Het recht van het kind op onderwijs komt niet in de wet voor.

Met de onderzoeksresultaten in de hand zijn we terug naar de tekentafel gegaan om een nieuw voorstel te bedenken. We werken nu aan een ingrijpend initiatiefwetsvoorstel om de onderwijswetten op 15 onderdelen te wijzigen. Daarmee leggen we niet alleen het leerrecht vast, maar herschrijven we ook de Leerplichtwet en onderdelen van andere onderwijswetten om het leerrecht goed te beschermen.

De wijzigingen kunnen worden ingedeeld in drie hoofdlijnen. De drie hoofdlijnen zijn:

1. Het recht van het kind op onderwijs en ontwikkeling centraal stellen.
2. De mogelijkheden van het kind het uitgangspunt in de onderwijswetten maken.
3. Het verduidelijken van de verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties.

De hoofdlijnen in deze notitie werken we nu uit in een nieuwe versie van het initiatiefwetsvoorstel. De ambitie is om het initiatiefwetsvoorstel in de zomer gereed voor indiening bij de Tweede Kamer te hebben. We betrekken graag jongeren, ouders, leraren, scholen en andere organisaties om ervoor te zorgen dat het initiatiefwetsvoorstel in de praktijk uitvoerbaar en effectief is. We nodigen daarom iedereen uit om vanuit diens ervaring en expertise met ons mee te denken.

Een uitnodiging tot meedenken

Het Jeugdjournaal ging een tijdje geleden bij Julia (11 jaar) langs. Julia vertelde dat ze meer uitdaging op school nodig heeft. Er is alleen geen school in de buurt die haar de uitdaging en ondersteuning kan bieden die ze nodig heeft. Haar ouders hebben daarom zelf leermateriaal voor thuis moeten kopen. Julia vertelt dat ze het hebben van klasgenoten mist, zich vaak verveelt en zich geen thuiszitter maar “thuis gezet” voelt.

Ik vind dat moeilijk om te zien. Na 33 jaar in het onderwijs durf ik met overtuiging te zeggen dat ieder kind wil leren. Ik zie het als onze taak om dat mogelijk te maken.



Het leerrecht – het recht op onderwijs en ontwikkeling – lijkt in Nederland een vanzelfsprekendheid. De meeste kinderen gaan naar school en volgen ook nog na hun 18e verjaardag onderwijs. Nederland is ook aangesloten bij internationale verdragen die het recht op onderwijs erkennen. Toch knelt het onderwijs voor veel kinderen en zijn er naast Julia nog tenminste 15.000 kinderen die thuiszitten zonder passend onderwijsaanbod, zonder klasgenoten en zonder juf of meester.

De Kinderombudsman, jongeren, ouders, leraren, professionals en juristen geven al enkele jaren aan dat de huidige regels in de praktijk tot problemen leiden. De wet dwingt ouders en kinderen soms tot het ontwijken van de leerplicht. Als ouders dat niet doen, riskeren ze boetes of in het ergste geval een gevangenisstraf. Maar als ouders dat wel doen, dan is de overheid niet meer verantwoordelijk voor het bieden van onderwijs aan het kind. In andere gevallen blokkeert de wet oplossingen om kinderen op een passende manier onderwijs te laten volgen.

Namens D66 zet ik me al een tijd in om het leerrecht in de wet te verankeren. Natuurlijk lost alleen een wetswijziging niet alle problemen op. Het leerrecht is daarom slechts één van de onderdelen in de D66 Onderwijsvisie (d66.nl/onderwijsvisie). Maar als de wet aantoonbaar kinderen, ouders en scholen belemmert in plaats van ondersteunt, dan zie ik het als mijn taak als Tweede Kamerlid om de wet te veranderen.

Ik nodig u van harte uit om met ons mee te denken. Zodat we gezamenlijk kunnen werken aan onderwijs voor ieder kind.

Paul van Meenen



Probleemanalyse

Voor het initiatiefwetsvoorstel is eerst 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 Onderwijsaffaire¹ zijn gepubliceerd, een literatuuranalyse, 76 reacties van individuen en belangenorganisaties op een eerdere aanzet van het initiatiefwetsvoorstel² en een rondetafelgesprek met 24 jongeren-, ouder-, belangen- en sectororganisaties in het onderwijs(zorg)domein. Uit de probleemanalyse volgen acht knelpunten die hieronder kort zijn beschreven.

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 aanmelding 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 nog niet zijn waargemaakt en in de praktijk tot verwarring leiden.³ 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.

Knelpunt 2: Geen onafhankelijke beoordeling ondersteuningsbehoefte en -aanbod

Het tweede knelpunt betreft het gebrek aan een onafhankelijke tussenpersoon die een goed overzicht kan krijgen van de ondersteuningsbehoefte van een kind en het ondersteuningsaanbod van een school. Uit de ervaringsverhalen blijkt dat in sommige

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

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

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

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 ook 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' verklaard 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.

Knelpunt 3: Starre voorschriften ten aanzien van het onderwijs

Het derde knelpunt betreft de starre voorschriften ten aanzien van de onderwijstijd, de onderwijslocatie, het onderwijsprogramma. De ervaringsverhalen van thuiszitters maken duidelijk dat zij in veel gevallen in staat zijn om te kunnen leren. Ze kunnen alleen niet altijd in reguliere klassen, op de reguliere tijden het reguliere programma volgen. Het kind kan bijvoorbeeld wel onderwijs op school of elders volgen als het maar drie dagen in de week betreft, in plaats van vijf. Of als het kind (een deel van) de lessen digitaal vanuit huis kan meemaken 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 maatwerk te verlenen.⁴ 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.

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

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

inspectiekaders.⁵ Bijvoorbeeld doordat bij een onderwijszorgarrangement voor de aanvraag, financiering en verantwoording nauwkeurig afgebakend moet worden wat ‘onderwijs’ en ‘zorg’ is. De gebreken in de aansluiting vertragen of belemmeren soms praktische oplossingen voor de verwezenlijking van het recht op onderwijs.

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 er impasses kunnen voordoen wanneer er tussen organisaties uit verschillende domeinen of tussen twee scholen afspraken gemaakt moeten worden.⁶ 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, die zo een achterstand opbouwt of structureel komt thuis te zitten.

Knelpunt 6: De koppeling van het leerrecht aan de leerplicht en de strafrechtelijke handhaving

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 al goed geborgd is. Het wees daarbij onder andere naar het gratis aanbod van primair onderwijs en het bestaan van de leerplicht.⁷ Echter, destijds is niet onderkend dat het niet altijd mogelijk is om de leerplicht na te komen. 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 dan geen verantwoordelijkheid meer voor het onderwijs. Zo blijven kinderen met lege handen achter.

5 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.

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

7 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. Den Haag: Tweede Kamer (vergaderjaar 1992-1993, 22855 (R1451), nr. 3): p. 38-40.

Knelpunt 7: Gebrekkig beeld van de onderwijsdeelname van kinderen

Het zevende knelpunt betreft dat het beeld van de onderwijsdeelname van kinderen gebrekkig is. Uit onderzoek is blijkt dat er sprake is van een belangrijke onderschatting van de afwezigheid in het onderwijs.⁸ Betrokkenen in en rond de scholen hebben vaak niet het hele beeld van de afwezigheid van een kind. De GGD heeft bijvoorbeeld geen zicht op kinderen die niet op een school staan ingeschreven. Zo blijven bijvoorbeeld patronen van zorgwekkend ziekteverzuim en ongeoorloofd verzuim onontdekt of is er een onbekend aantal verborgen thuiszitters. Het fragmentarisch beeld ontstaat onder andere door het juridisch onderscheid dat de wet maakt tussen verschillende vormen van afwezigheid (ook wel 'verzuim' genoemd). Ook is toezicht op onderwijsdeelname niet altijd mogelijk als een kind een ontheffing van de leerplicht heeft. Kinderen kunnen daardoor te laat de nodige ondersteuning krijgen met risico op onderwijsachterstanden, uitval en thuiszitten.

Knelpunt 8: Geen sluitende rechtsbescherming

Het achtste knelpunt betreft de gebreken in de rechtsbescherming. De huidige koppeling van het leerrecht via de leerplicht leidt ertoe dat handhaving in de eerste plaats gericht is op het handhaven van de leerplicht. Niet op het bijstaan van het kind en de ouders in het verwezenlijken van het leerrecht. Daarnaast komt het voor dat er een twistpunt tussen ouders en een school of het samenwerkingsverband kan ontstaan. Bijvoorbeeld over een uitschrijving of de reikwijdte van de zorgplicht. Het is in die gevallen van belang dat er snel duidelijkheid komt over de rechtmatigheid van het besluit. De Geschillencommissie Passend Onderwijs kan enkel een niet-bindend advies uitbrengen. Uit de ervaringsverhalen blijkt dat de situatie voorkomt dat de geschillencommissie de ouders in het gelijk stelt maar de school het advies niet opvolgt. Zo blijft het leerrecht van het kind onbeschermd.

⁸ KBA Nijmegen (2021). Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek in primair, voortgezet en (voorgezet) speciaal onderwijs. Nijmegen: KBA Nijmegen. P: 61.

Uitgangspunten van het initiatiefwetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel heeft als doel om het leerrecht adequaat in de wetgeving op te nemen. Bij het ontwikkelen en uitwerken van de onderdelen uit dit initiatiefvoorstel hanteren we vijf uitgangspunten.

Uitgangspunt 1: Het kind als zelfstandig drager van rechten

Het eerste uitgangspunt is dat kinderen als zelfstandige dragers van rechten worden gezien. Vanwege de bijzondere positie van het kind, dient daarbij het belang van het kind als eerste overweging genomen te worden. Dat betekent dat volwassenen – zelfs ouders en deskundige hulpverleners – niet zomaar kunnen beslissingen wat het beste voor het kind is. Ze dienen met het kind te overleggen over zijn of haar wensen en de rechten van het kind meeneemt in de besluitvorming.⁹

Uitgangspunt 2: Evidence informed initiatiefwetsvoorstel

Het tweede uitgangspunt is dat het initiatiefwetsvoorstel daadwerkelijk de knelpunten voor de verwezenlijking van het leerrecht oplost. Het voorstel is daarom op basis van gegronde kennis ('evidence informed') ontwikkeld. Naast de gangbare informatiebronnen is ook de (ervarings)deskundigheid van jongeren die thuiszitten, ouders en professionals nadrukkelijk betrokken. De in het vorig hoofdstuk beschreven probleemanalyse is de basis en toetsingskader voor het initiatiefwetsvoorstel.

Uitgangspunt 3: Afbakening tot het leerrecht

Het derde uitgangspunt is dat het initiatiefwetsvoorstel zo volledig mogelijk dient te zijn maar tegelijkertijd doelgericht. Het leerrecht raakt aan veel verschillende onderwerpen. Voor elk wijziging wordt, als de mogelijkheid er is, gekozen voor de minst ingrijpende optie. Zo zorgen we ervoor dat het uiteindelijke wetsvoorstel niet in andere juridische en bestuurlijke vraagstukken blijft hangen maar het leerrecht effectief vastlegt.

⁹ 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).

Uitgangspunt 4: Aansluiting met internationale, Europese en EU-verdragen

Het vierde uitgangspunt is dat het initiatiefwetsvoorstel aansluit op internationale, Europese en EU-verdragen. Op deze manier verzekeren we dat de rechten van kinderen tenminste aan internationale maatstaven voldoet en Nederland aan de verdragsverplichtingen voldoet. Het recht van het kind op onderwijs en ontwikkeling wordt in verschillende verdragen en verklaringen erkend en uitgewerkt. Een aantal belangrijke bepalingen zijn in de bijlage bij deze notitie opgenomen.

Het initiatiefwetsvoorstel kent drie hoofdlijnen. In de volgende hoofdstukken zal telkens per hoofdlijn de bijbehorende onderdelen van het wetsvoorstel beschreven worden. De drie hoofdlijnen zijn:

1. Het recht van kind op onderwijs en ontwikkeling staat centraal.
2. Meer aandacht voor de mogelijkheden van het kind.
3. Naar duidelijke en aansluitende verantwoordelijkheden.

Hoofdpijn 1: Het recht op onderwijs en ontwikkeling staat centraal

Het recht van het kind op onderwijs en ontwikkeling krijgt een centrale plaats in de onderwijswetten.¹⁰ Het gaat om het formuleren van het leerrecht (voorstel 1.1), de betekenis van het leerrecht voor de toegang tot het onderwijs (voorstel 1.2) en de bescherming van het recht van het kind op onderwijs en ontwikkeling (voorstel 1.3).

1.1. Kinderen krijgen het wettelijk recht op onderwijs en ontwikkeling

Het recht van het kind op onderwijs en ontwikkeling wordt het fundament van wat nu de Leerplichtwet 1969 is. Het leerrecht maken we onafhankelijk van de leerplicht. Ook als een kind – tijdelijk of structureel – niet in staat is om aan het volledige onderwijsprogramma deel te nemen, behoudt het kind recht om te leren.

Het voorstel is om het leerrecht te formuleren als ‘het recht van het kind op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens’. Dat sluit aan bij het doel van het onderwijs volgens het VN-Kinderrechtenverdrag.¹¹

Bij het uitwerken van het leerrecht onderzoeken we welke specifieke aspecten van het leerrecht we expliciet kunnen benoemen. Bijvoorbeeld het recht op thuisnabij onderwijs of het recht op betrokkenheid bij het onderwijs en de schoolomgeving.

1.2. Het toelatingsrecht en de zorgplicht worden verduidelijkt

Het leerrecht stelt eisen aan de toegang tot, en de kwaliteit van, onderwijs en ontwikkeling. Dat moet in samenhang worden gezien met de (grond)wettelijke vrijheid voor scholen in Nederland om in specifieke gevallen een toelatingsbeleid te

¹⁰ 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.

¹¹ Artikel 29, eerste lid, sub a van het VN-Kinderrechtenverdrag

voeren. De vrijheid van onderwijs is 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 knelpunt1 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'. 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 zij de toelating afwijst.

Het voorstel is om de zorgplicht zodanig te wijzigen dat er daadwerkelijk sprake is van een zorgplicht is. 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 er geen andere school gevonden wordt, dan is ons voorstel dat de school het kind op de school inschrijft. De school heeft dan de plicht om te coördineren dat op een andere wijze het kind kan leren, bijvoorbeeld via een onderwijszorgarrangement, een maatwerkprogramma, een digitale klas of via particulier onderwijs.

Niet elke school hoeft apart het wiel uit te vinden. Scholen kunnen ook afspreken om de krachten te bundelen en de verantwoordelijkheid ook bij het samenwerkingsverband beleggen (zie ook voorstel 3.1.). 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 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 discriminatie.

1.3. Betere rechtsbescherming door bindende geschillenbeslechting

Het leerrecht is alleen effectief als kinderen ook op goede rechtsbescherming kunnen rekenen. Kinderen en ouders dienen er op de eerste plaats vanuit te kunnen gaan dat een schoolbestuur de regels naleeft. Als het onderwijs of de benodigde ondersteuning onterecht wordt ontzegd, dan dienen ouders of de leerling dat laagdrempelig aan de orde te kunnen stellen. In de probleemanalyse is beschreven dat de Geschillencommissie Passend Onderwijs nu niet volstaat (zie knelpunt 8 van de probleemanalyse).

Het voorstel is om over te gaan tot bindende geschillenbeslechting. Het gaat dan in ieder geval om besluiten over de toelating, schorsing, verwijdering en ondersteuning vastgelegd in het ontwikkelingsperspectief van een leerling. Dat zijn gevallen waarin het leerrecht van een kind betrokken is en het schoolbestuur de rechtspositie van het kind eenzijdig vaststelt.

Bij het formuleren van de wettekst kan het principe van bindende geschillenbeslechting op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan de Commissie Passend Onderwijs anders opgezet worden zodat het bindend geschillen kan beslechten of aangesloten worden bij de rechtsbescherming zoals dat ook in het vervolgonderwijs gebruik is. De kern is dat een leerling of ouder laagdrempelig toegang heeft en snel duidelijkheid krijgt over de rechtmatigheid van een besluit.

Hoofdlijn 2: Meer aandacht voor de mogelijkheden van het kind

De tweede hoofdlijn is het creëren van ruimte in de onderwijswetten 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 fulltime naar school óf komt thuis te zitten. Het gaat om maatwerk in een leerprogramma van een leerling (voorstel 2.1), de leerplicht tijd- en plaatsonafhankelijk maken (voorstel 2.2), het horen van een leerling (voorstel 2.3), het gemakkelijker combineren van onderwijs- en zorgbudgetten (voorstel 2.4), oog hebben voor leerlingen die afwezig zijn (voorstel 2.5) en maatwerk bij het verlenen van vrijstellingen (voorstel 2.6).

2.1. Er komt ruimte voor maatwerk voor een individuele leerling

Het leerrecht beoogt de zo volledige ontplooiing van het kind. Zoals in de probleemanalyse 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 past bij een individuele leerling. De school mag dan voor het onderwijs aan die leerling afwijken van de onderwijstijd, onderwijslocatie en/of het onderwijsprogramma. Dat kan wanneer maatwerk 'in het belang van (de ontplooiing van) het kind' is. De school en de ouders hebben geen toestemming van de Inspectie nodig. Wel moeten daarvoor goed de mogelijkheden van de school en de leerling in kaart brengen, en de leerling te horen (zie voorstel 2.3 over het hoorrecht). Zo kan het onderwijs bijvoorbeeld deels of geheel thuis of op een prikkelarme locatie worden verzorgd.

2.2. De leerplicht wordt tijd- en plaatsonafhankelijk

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 om feitelijke aanwezigheid op de locatie waar de leerling ingeschreven staat. Echter, fulltime onderwijs 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). Voor leerlingen waar maatwerk toegepast wordt hoeft de school niet de onderwijslocatie te zijn (zie voorstel 2.1 over maatwerk).

Het voorstel is om de leerplicht te wijzigen in 'het volgen van het voor de leerling bestemd onderwijs- of ontwikkelprogramma'. Het gaat dan om het volgen van het reguliere onderwijsprogramma, het individueel afgesproken maatwerkprogramma met een school (zie voorstel 2.1 over maatwerk) of het nakomen van de vervangende invulling van de leerplicht dat met de leerambtenaar is afgesproken (zie voorstel 2.6). Zo belemmert de leerplicht niet meer welwillende ouders en kinderen die kunnen leren.

2.3. 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 het kind betreffen.¹² Het voorstel is om het hoorrecht van leerlingen in de wet op te nemen over besluiten die het kind betreffen. Zij kunnen dan bijvoorbeeld aangeven welke ondersteuning zijzelf nuttig en handig vinden of op welke locatie zij wel goed kunnen leren. De school of het samenwerkingsverband dient de mening en de ideeën van het kind in de besluitvorming mee te wegen en terug te koppelen wat ze met de input hebben gedaan.¹³

De mate waarin het kind betrokken kan afhangen van de leeftijd en de ontwikkeling van het kind. Het voorstel is om de leeftijdscategorieën te laten aansluiten bij het gezondheidsrecht. Tot 12 jaar dient het kind betrokken, gehoord en geïnformeerd te worden. Tussen 12 en 15 jaar heeft het kind niet alleen een belangrijke stem, maar neemt het samen met de ouders besluiten over bijvoorbeeld het ontwikkelingsperspectief. Vanaf 16 jaar neemt het kind zelfstandig besluiten en is het zelfstandig verantwoordelijk voor het nakomen van de leerplicht. De ouders blijven wel betrokken en geïnformeerd.

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

¹³ 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/>

2.4. Makkelijker onderwijs- en zorgbudgetten combineren

Voor de ontwikkeling van sommige kinderen is een combinatie van onderwijs en zorg nodig. Het is dan belangrijk dat jongeren 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 onderwijszorgarrangement. Dat doet niet af van de verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld zorgverleners voor het leveren van goede zorg. Het doel is om het in de praktijk eenvoudiger voor organisaties te maken om snel hulp een passende vorm van onderwijs, jeugdhulp en zorg op te zetten. Ouders en jongere dienen in te stemmen met de opzet van het onderwijszorgarrangement.

2.5. Oog voor afwezigheid van leerlingen

Het leerrecht vergt dat er aandacht is voor kinderen die niet aanwezig zijn of niet het afgesproken maatwerkprogramma volgen. In de huidige situatie is het lastig om zicht op de deelname van kinderen te hebben (zie knelpunt 7 van de probleemanalyse). Dat komt kinderen kunnen daardoor te laat de nodige ondersteuning krijgen.

Het voorstel is daarom om in de wet voortaan van 'afwezigheid' of 'niet deelgenomen' te spreken. De leerambtenaar krijgt inzage in het hele aanwezigheidsregister (zie voorstel 3.3. over de rol van de leerambtenaar). Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat er goede redenen kunnen zijn dat een leerling tijdelijk afwezig is of niet deelneemt. Het voorstel is ook dat de school de jeugdarts moet informeren als de afwezigheid door ziekte langer duurt dan een termijn van twee weken (zie ook voorstel 3.2. over de rol van de jeugdarts). Op deze wijze zijn kinderen die vaak of langdurig afwezig zijn in beeld en kan er sneller naar een passende vorm van onderwijs of ontwikkeling toegewerkt worden.

2.6. Maatwerk bij vrijstellingen

Het leerrecht vereist dat kinderen niet zomaar onderwijs kan worden onthouden. De leerplicht is een middel om deelname aan het onderwijs te garanderen. Er kunnen gegronde redenen zijn om de leerplicht op een andere manier in te vullen of om ouders en kind van de leerplicht te ontheffen. Bijvoorbeeld voor een leerling die dicht bij de grens woont en vlak over de grens naar school gaat. Echter, de huidige gronden voor de vrijstellingen zijn zo ruim geformuleerd, dat het leerrecht van het kind te makkelijk onbeschermd blijft (zie ook knelpunt 6 van de probleemanalyse).

Het voorstel is om de vrijstellingen van de leerplicht anders in te richten. Ouders en kind dienen voortaan een vrijstelling aan te vragen. De leerambtenaar onderzoekt dan of er een gegronde reden voor de vrijstelling is en of het leerrecht van het kind, tot zover dat mogelijk is, voldoende geborgd is. Ook kunnen ouders of kind om een aangepaste invulling van de leerplicht aanvragen. Bijvoorbeeld als het kind niet aan onderwijs kan deelnemen maar met name zorg ontvangt met en ontwikkelactiviteiten. Zo is een verklaring en vrijstelling van artikel 5 onder a niet meer nodig.

Hoofdlijn 3: Naar 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 schuren sommige wetten met elkaar. 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 (voorstel 3.1), de jeugdarts (voorstel 3.2), de leerambtenaar (voorstel 3.3), de gemeente (voorstel 3.4), steunpunten voor kinderen en ouders (voorstel 3.5) en de Rijksoverheid (voorstel 3.6).

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. Scholen kunnen samenwerken 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. Het samenwerkingsverband heeft dan geen relatie tot het kind (zie knelpunt 6 van de probleemanalyse).

Het voorstel is om de opdracht van het samenwerkingsverband uit te breiden. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor het onderwijs voor, of de ontwikkeling van, alle kinderen in de regio. Ook als er geen mogelijkheid is voor het kind om in het onderwijs deel te nemen, dient het samenwerkingsverband te coördineren dat een kind een aanbod krijgt om zich te ontwikkelen.

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 naar 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 -aanbod (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 school toegankelijk is. De jeugdarts is een arts met de specialisatie maatschappij en gezondheid (M+G) jeugd. Een jeugdarts is dus deskundig op het gebied van de ontwikkeling van kinderen van 0 tot 18 jaar en heeft een bredere expertise dan enkel het medisch domein. De jeugdarts is onderdeel van de publieke jeugdgezondheidszorg en werkt in de praktijk meestal bij de GGD.

De jeugdarts adviseert vanuit een onafhankelijke positie het kind en de ouders, en de school. De jeugdarts dient een advies uit te brengen hoe een kind kan blijven leren als het kind door ziekte langdurig afwezig is. Dat is enigszins vergelijkbaar met de rol van een arbo-arts. We onderzoeken of het kind en de school geholpen zijn door ook een advies te verplichten als maatwerk of een onderwijszorgcombinatie overwogen wordt, bij een inschrijving op een school of bij een doorverwijzing naar het speciaal onderwijs. De jeugdarts is ook op eigen aanvraag van ouders toegankelijk. De kern is dat de jeugdarts kijkt naar de mogelijkheden van het kind. En hoe de school of het samenwerkingsverband het leren zo goed mogelijk kan faciliteren.

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, 6 en 8 van de probleemanalyse).

De afgelopen jaren hebben leerplichtambtenaren en gemeenten al stappen gezet om meer in te zetten op preventie. Zo zetten leerplichtambtenaren met de Methode Aanpak Schoolverzuim zich ook in voor terug- en toeleiding naar het onderwijs. Ook is er aandacht voor de proportionaliteit van een eventuele bestraffing.

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 voorstel is daarom ook om voortaan van de 'leerambtenaar' te spreken in plaats van de 'leerplichtambtenaar'.

De leerambtenaar houdt op de eerste plaats toezicht of het kind deelneemt aan het voor het kind bestemd onderwijs. De leerambtenaar krijgt daarvoor beter zicht op de afwezigheid van leerlingen door de juridische kwalificatie van verschillende vormen van verzuim af te schaffen (zie voorstel 2.5.). Ook dienen ouders voortaan een ontheffing of vervangende invulling van de leerplicht bij de leerambtenaar aan te vragen (zie voorstel 2.6.). Zo kan de leerambtenaar meedenken hoe een kind dat bijvoorbeeld overdag in een zorginstelling verblijft toch ook een passende vorm van ontwikkelactiviteiten aangeboden krijgt.

Het voorstel is om de handhavende bevoegdheid van de leerambtenaar richting ouders aan te passen. De wet dient duidelijk te maken dat als ouders en kind niet opzettelijk geen onderwijs volgen, dat niet mag leiden tot een sanctie. Overwogen wordt of de strafrechtelijke handhaving niet geheel door bestuursrechtelijke handhaving vervangen dient te worden, waarbij de leerambtenaar indien nodig wel een melding bij de Raad voor de Kinderbescherming kan doen. Op deze wijze heeft de leerambtenaar indien nodig handhavende instrumenten maar verdwijnt de druk van de soms oneigenlijke strafrechtelijke handhaving (zie knelpunt 6 van de probleemanalyse). Zo kan de leerambtenaar zich vooral richten op de deelname van het kind aan onderwijs.

De leerambtenaar dient voor de verwezenlijking van het leerrecht ook een positie richting scholen te hebben. Het voorstel is daarom om de goedkeuring van de

leerambtenaar als voorwaarde op te nemen voor een besluit van een school tot het afwijzen van een toelating, schorsing en verwijdering. De leerambtenaar toetst dan of het besluit aan de wettelijke voorwaarden voldoet. Zo kan de leerambtenaar in gevallen waar iets bijzonders aan de hand is in gesprek treden met de school en/of kind en ouders. Overwogen wordt of de leerambtenaar toezicht dient te houden op het toelatingsrecht, de zorgplicht en de afwezigheidsregistratie.

3.4. De gemeente kijkt naar Samen naar School

Kinderen verdienen het om samen in plaats van gescheiden op te groeien. Een kind met een ondersteuningsbehoefte heeft het recht op zoveel mogelijk op gelijke wijze onderdeel te zijn van de samenleving. Het samen opgroeien is ook voor kinderen zonder beperking van belang. Om een respectvolle houding te ontwikkelen en vooroordelen en stigmatisering van personen met een handicap te voorkomen. Er zijn al mooie initiatieven voor zoals de 'Samen naar School'-klassen en de 'Klas op Wielen'. Daar is het de normaalste zaak van de wereld dat leerlingen met en zonder beperking af en toe samen in het lokaal zitten of samen buitenspelen.

Het voorstel is om gemeenten de onderzoeksplicht te geven om de mogelijkheden voor het combineren van onderwijs en zorgvoorzieningen in de gemeente te onderzoeken. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van het onderwijshuisvestingsprogramma. Door een dergelijk onderzoek uit te voeren voordat het onderwijshuisvestingsprogramma vastgesteld wordt, kan de gemeente in het besluit de mogelijkheid tot het maken van combinaties meenemen. Op deze manier kan van onderop toegewerkt worden naar samen naar school respectievelijk inclusief onderwijs.

3.5. Steunpunten voor kinderen en ouders

Een goed begrip van rechten en plichten is essentieel om te weten waar je als kind of ouder aan toe bent. Op dit moment is de betekenis van het toelatingsrecht, de zorgplicht en de rechtsbescherming nog te vaag (zie met name knelpunten 1 en 8 van de probleemanalyse). Jongeren met een ondersteuningsbehoefte vragen expliciet om betere informatievoorziening die ook door kinderen te begrijpen is.¹⁴

¹⁴ Zie punt 3 'Er komen sterke en onafhankelijke steunpunten voor leerlingen' in: Adviesraad EigenWijshheid (2021). 11-puntenplan. Digitaal raadpleegbaar via: <https://www.laks.nl/projecten/adviesraad-eigenwijshheid/>

Het voorstel is om de wettelijke verplichting op te nemen dat er een landelijke informatievoorziening over het leerrecht en leren met een ondersteuningsbehoefte is. De vorm van de voorziening wordt niet precies in de wet voorgeschreven. Wel dient de voorziening of een aparte voorziening ook voor kinderen te begrijpen zijn. Zo kan bijvoorbeeld gekozen worden om bij de kindertelefoon aan te sluiten of deze taak ook deels bij de onderwijszorgconsultanten te beleggen.

3.6. De Rijksoverheid werkt samen aan de ontwikkeling van elk kind

Dit initiatiefvoorstel bevat in totaal 15 voorstellen om de barrières in de onderwijswetten voor de verwezenlijking van het leerrecht voor een kind op te lossen. Na deze wetwijzigingen is de transitie niet af. 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 aansluiten (zie knelpunt 4 van de probleemanalyse).

Het voorstel is om de minister verantwoordelijk voor het funderend onderwijs de wettelijke opdracht te geven om elke vier jaar een strategisch plan op te stellen om de verwezenlijking van het leerrecht te bevorderen. Het strategisch plan heeft als doel om tot een coherent en gericht beleid te komen. Ook betreft het plan het behalen van de Sustainable Development Goals. De minister dient daarbij leerlingen, ouders, leraren en veldorganisaties te betrekken, net als medeoverheden en andere relevante bewindspersonen. Op deze wijze werken we gezamenlijk naar het leerrecht voor elk kind.

“

Mankind owes to the
child the best that it
has to give.

— Preambule van de Verklaring van de
Rechten van het Kind (1924)

Bijlage: Kader internationaal recht

Het leerrecht – recht op onderwijs en ontwikkeling – is neergelegd in een reeks internationale verdragen en verklaringen. De verdragen en verklaringen werken verschillende aspecten van het leerrecht uit. In deze bijlage zijn een aantal belangrijke bepalingen opgenomen die voor het uitwerken van het wetsvoorstel van belang zijn (zie ook uitgangspunt 4 van de Uitgangspunten van het initiatiefwetsvoorstel).

Het Kinderrechtenverdrag

De Verenigde Naties namen op 20 november 1989 het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verkort: het Kinderrechtenverdrag of het IVRK) aan. Het verdrag betreft afspraken over de rechten van kinderen en jongeren tot 18 jaar.

Nederland heeft op 8 maart 1995 het verdrag geratificeerd. Sindsdien is Nederland verplicht om het verdrag na te komen. Hieronder staan enkele artikelen opgenomen die voor het initiatiefwetsvoorstel relevant zijn.¹⁵

Artikel 3. Belang van het kind

4. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.
5. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

(...)

Artikel 12. Mening van het kind

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

¹⁵ De artikelen van het Kinderrechtenverdrag zijn niet van een opschrift voorzien. Voor de herkenbaarheid van de artikelen zijn de opschriften gebruikt die het Kinderrechtencollectief op de website www.kinderrechten.nl hanteert.

2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

Artikel 23. Kind met een handicap

1. De Staten die partij zijn, erkennen dat een geestelijk of lichamelijk gehandicapt kind een volwaardig en behoorlijk leven dient te hebben, in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, zijn zelfstandigheid bevorderen en zijn actieve deelneming aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken.
2. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het gehandicapte kind op bijzondere zorg, en stimuleren en waarborgen dat aan het daarvoor in aanmerking komende kind en degenen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar verzorging, afhankelijk van de beschikbare middelen, de bijstand wordt verleend die is aangevraagd en die passend is gezien de gesteldheid van het kind en de omstandigheden van de ouders of anderen die voor het kind zorgen.
3. Onder erkenning van de bijzondere behoeften van het gehandicapte kind, dient de in overeenstemming met het tweede lid geboden bijstand, wanneer mogelijk, gratis te worden verleend, rekening houdend met de financiële middelen van de ouders of anderen die voor het kind zorgen. Deze bijstand dient erop gericht te zijn te waarborgen dat het gehandicapte kind daadwerkelijk toegang heeft tot onderwijs, opleiding, voorzieningen voor gezondheidszorg en revalidatie, voorbereiding voor een beroep, en recreatiemogelijkheden, op een wijze die ertoe bijdraagt dat het kind een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling bereikt, met inbegrip van zijn of haar culturele en intellectuele ontwikkeling.

(...)

Artikel 28. Onderwijs

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken,

verbinden zij zich er met name toe:

- a. primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;
 - b. de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;
 - c. met behulp van alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor een ieder naar gelang zijn capaciteiten;
 - d. informatie over en begeleiding bij onderwijs- en beroepskeuze voor alle kinderen beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken;
 - e. maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen.
2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te verzekeren dat de wijze van handhaving van de discipline op scholen verenigbaar is met de menselijke waardigheid van het kind en in overeenstemming is met dit Verdrag.
(...)

Artikel 29. Doel onderwijs

1. De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:
 - a. de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;
 - b. het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;
 - c. het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of hare;
 - d. de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale

en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;

e. het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.

2. Geen enkel gedeelte van dit artikel of van artikel 28 mag zo worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen en rechtspersonen, onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, evenwel altijd met inachtneming van de in het eerste lid van dit artikel vervatte beginselen, en van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.

Het VN-verdrag Handicap

De Verenigde Naties namen op 13 december 2006 het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (verkort: het VN-verdrag handicap) aan. Het verdrag betreft afspraken over de rechten van personen met een handicap. Sinds 14 juli 2016 geldt het verdrag ook in Nederland. Het College voor de Rechten van de Mens houdt in Nederland toezicht op de naleving van het verdrag. Hieronder staan enkele artikelen opgenomen die voor het initiatiefwetsvoorstel relevant zijn.

Artikel 4. Algemene verplichtingen

1. De Staten die Partij zijn verplichten zich te waarborgen en bevorderen dat alle personen met een handicap zonder enige vorm van discriminatie op grond van hun handicap ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen. Hiertoe verplichten de Staten die Partij zijn zich:
 - a. tot het aannemen van alle relevante wetgevende, bestuurlijke en andere maatregelen voor de implementatie van de rechten die in dit Verdrag erkend worden;
 - b. tot het nemen van alle relevante maatregelen, met inbegrip van wetgeving, teneinde bestaande wetten, voorschriften, gebruiken en praktijken aan te passen, of af te schaffen die discriminatie vormen van personen met een handicap;
 - c. bij al hun beleid en programma's rekenschap te geven van de bescherming en bevordering van de mensenrechten van personen met een handicap;

- d. te onthouden van elke handeling of praktijk die onverenigbaar is met dit Verdrag en te waarborgen dat de overheidsautoriteiten en -instellingen handelen in overeenstemming met dit Verdrag;
- e. tot het nemen van alle passende maatregelen om discriminatie op grond van een handicap door personen, organisaties of particuliere ondernemingen uit te bannen;

(...)

3. Bij de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid tot uitvoering van dit Verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen betreffende aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap, plegen de Staten die Partij zijn nauw overleg met personen met een handicap, met inbegrip van kinderen met een handicap, en betrekken hen daar via hun representatieve organisaties actief bij.

(...)

Artikel 5. Gelijkheid en non-discriminatie

1. De Staten die Partij zijn, erkennen dat eenieder gelijk is voor de wet en zonder aanzien des persoons recht heeft op dezelfde bescherming door, en hetzelfde voordeel van de wet.
2. De Staten die Partij zijn, verbieden alle discriminatie op grond van handicap en garanderen personen met een handicap op voet van gelijkheid effectieve wettelijke bescherming tegen discriminatie op welke grond dan ook.
3. Teneinde gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen, nemen de Staten die Partij zijn alle passende maatregelen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht.
4. Specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, worden niet aangemerkt als discriminatie in de zin van dit Verdrag.

Artikel 7. Kinderen met een handicap

1. De Staten die Partij zijn nemen alle nodige maatregelen om te waarborgen dat kinderen met een handicap op voet van gelijkheid met andere kinderen ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden genieten.
2. Bij alle beslissingen betreffende kinderen met een handicap vormen de belangen van het kind een eerste overweging.
3. De Staten die Partij zijn waarborgen dat kinderen met een handicap het recht hebben vrijelijk blijk te geven van hun opvattingen over alle aangelegenheden die hen betreffen, waarbij op voet van gelijkheid met andere kinderen en in overeenstemming met hun leeftijd en ontwikkeling naar behoren rekening wordt gehouden met hun opvattingen en waarbij zij bij hun handicap en leeftijd passende ondersteuning krijgen om dat recht te realiseren.

Artikel 8. Bevordering van bewustwording

1. De Staten die Partij zijn verplichten zich onmiddellijke, doeltreffende en passende maatregelen te nemen:
 - a. teneinde binnen de gehele maatschappij, waaronder ook op gezinsniveau, de bewustwording te bevorderen ten aanzien van personen met een handicap, en de eerbiediging van de rechten en waardigheid van personen met een handicap te stimuleren;
 - b. om op alle terreinen van het leven stigmatisering, vooroordelen en schadelijke praktijken ten opzichte van personen met een handicap te bestrijden, met inbegrip van die gebaseerd op grond van sekse en leeftijd;
 - c. om de bewustwording van de capaciteiten en bijdragen van personen met een handicap te bevorderen.
 2. Maatregelen daartoe omvatten:
 - a. (...)
 - b. het op alle niveaus van het onderwijssysteem, dus ook onder jonge kinderen, bevorderen van een respectvolle houding ten opzichte van de rechten van personen met een handicap;
- (...)

Artikel 9. Toegankelijkheid

1. Teneinde personen met een handicap in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, tot vervoer, informatie en communicatie, met inbegrip van informatie- en communicatietechnologieën en –systemen, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, in zowel stedelijke als landelijke gebieden. Deze maatregelen, die mede de identificatie en bestrijding van obstakels en barrières voor de toegankelijkheid omvatten, zijn onder andere van toepassing op:
 - a. gebouwen, wegen, vervoer en andere voorzieningen in gebouwen en daarbuiten, met inbegrip van scholen, huisvesting, medische voorzieningen en werkplekken;(...)

Artikel 24. Onderwijs

1. De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op onderwijs. Teneinde dit recht zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, waarborgen Staten die Partij zijn een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus en voorzieningen voor een leven lang leren en wel met de volgende doelen:
 - a. de volledige ontwikkeling van het menselijk potentieel en het gevoel van waardigheid en eigenwaarde en de versterking van de eerbiediging van mensenrechten, fundamentele vrijheden en de menselijke diversiteit;
 - b. de optimale ontwikkeling door personen met een handicap van hun persoonlijkheid, talenten en creativiteit, alsmede hun mentale en fysieke mogelijkheden, naar staat van vermogen;
 - c. het in staat stellen van personen met een handicap om effectief te participeren in een vrije maatschappij.
2. Bij de verwezenlijking van dit recht waarborgen de Staten die Partij zijn dat:
 - a. personen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem, en dat kinderen met een

- handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van gratis en verplicht basisonderwijs of van het voortgezet onderwijs;
- b. personen met een handicap toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis basisonderwijs en tot voortgezet onderwijs en wel op basis van gelijkheid met anderen in de gemeenschap waarin zij leven;
 - c. redelijke aanpassingen worden verschaft naar gelang de behoefte van de persoon in kwestie;
 - d. personen met een handicap, binnen het algemene onderwijssysteem, de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te faciliteren;
 - e. doeltreffende, op het individu toegesneden, ondersteunende maatregelen worden genomen in omgevingen waarin de cognitieve en sociale ontwikkeling wordt geoptimaliseerd, overeenkomstig het doel van onderwijs waarbij niemand wordt uitgesloten.
3. De Staten die Partij zijn stellen personen met een handicap in staat praktische en sociale vaardigheden op te doen, teneinde hun volledige deelname aan het onderwijs en als leden van de gemeenschap op voet van gelijkheid te faciliteren. Daartoe nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen, waaronder:
- a. het faciliteren van het leren van braille, alternatieve schrijfwijzen, het gebruik van ondersteunende en alternatieve communicatiemethoden, -middelen en -vormen, alsmede het opdoen van vaardigheden op het gebied van oriëntatie en mobiliteit en het faciliteren van ondersteuning en begeleiding door lotgenoten;
 - b. het leren van gebarentaal faciliteren en de taalkundige identiteit van de gemeenschap van doven bevorderen;
 - c. waarborgen dat het onderwijs voor personen, en in het bijzonder voor kinderen, die blind, doof of doofblind zijn, plaatsvindt in de talen en met de communicatiemethoden en -middelen die het meest geschikt zijn voor de desbetreffende persoon en in een omgeving waarin hun cognitieve en sociale ontwikkeling worden geoptimaliseerd.
4. Teneinde te helpen waarborgen dat dit recht verwezenlijkt kan worden, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om leerkrachten aan te stellen, met inbegrip van leerkrachten met een handicap, die zijn opgeleid voor gebarentaal

en/of braille, en leidinggevend en medewerkers op te leiden die op alle niveaus van het onderwijs werkzaam zijn. Bij deze opleiding moeten de studenten worden getraind in het omgaan met personen met een handicap en het gebruik van de desbetreffende ondersteunende communicatie en andere methoden, middelen en vormen van en voor communicatie, onderwijstechnieken en materialen om personen met een handicap te ondersteunen.

5. De Staten die Partij zijn waarborgen dat personen met een handicap, zonder discriminatie en op voet van gelijkheid met anderen, toegang verkrijgen tot algemeen universitair en hoger beroepsonderwijs, beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en een leven lang leren. Daartoe waarborgen de Staten die Partij zijn dat redelijke aanpassingen worden verschaft aan personen met een handicap.

Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Het Europees Verdrag tot de bescherming van de rechten van mensen en de fundamentele vrijheden (EVRM) is opgesteld binnen de Raad van Europa. Aan het verdrag zijn protocollen met aanvullende rechten toegevoegd. Nederland heeft het EVRM en onder andere het Eerste Protocol bekrachtigd. Het EVRM en het Eerste Protocol zijn bindend voor Nederland en hebben directe werking. Dat betekent dat de rechter alle wetten en bestuur aan het EVRM toetst. Hieronder staat het artikel over het recht op onderwijs opgenomen.

Artikel 2. Recht op onderwijs

Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevat de grondrechten die binnen de Europese Unie gelden. Het Handvest is sinds 1 december 2009 bindend voor de instellingen van de Europese Unie en voor lidstaten, zoals Nederland, als die EU-recht tot uitvoering brengen. Hieronder staan enkele artikelen opgenomen die voor het initiatiefwetsvoorstel relevant zijn.

Artikel 14. Recht op onderwijs

1. Eenieder heeft recht op onderwijs en op toegang tot beroepsopleiding en bijscholing.
2. Dit recht houdt de mogelijkheid in, verplicht onderwijs kosteloos te volgen.
3. De vrijheid om met inachtneming van de democratische beginselen instellingen voor onderwijs op te richten en het recht van ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, hun levensbeschouwelijke en hun opvoedkundige overtuiging, worden geëerbiedigd volgens de nationale wetten die de uitoefening ervan beheersen.

Artikel 24. Rechten van het kind

1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in hen betreffende aangelegenheden wordt in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid passend belang gehecht.
2. Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

(...)

D66 is een sociaal-liberale partij. We staan in een traditie van politieke vernieuwers die streven naar een vrije en rechtvaardige samenleving, waarin mensen zoveel mogelijk zelf kunnen beslissen. Over hun eigen leven, maar ook – met elkaar – hoe we samenleven. Daarom kiezen wij voor een land waar we iedereen vrij laten, maar niemand laten vallen.

The logo for the Dutch political party D66, consisting of the letters 'D66' in white, bold, sans-serif font, centered within a solid green square.

D66