

Reactie op de internet consultatie van het Wetsvoorstel wijziging Leerplichtwet

Katinka Slump, onderwijsjurist

Wat vindt u van het voorstel?

Het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 7 Leerplichtwet is ondoordacht en niet gebaseerd op zorgvuldig onderzoek naar de oorzaak van de stijging van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet.

Voorgesteld wordt om naast het advies van een onafhankelijke arts of academische deskundige over het verzoek van ouders om een vrijstelling van de leerplicht voor hun kind, een adviesrecht op te nemen voor het samenwerkingsverband in de regio. Dit terwijl de besturen van de scholen van het samenwerkingsverband het samen het bestuur vormen van het samenwerkingsverband en deze schoolbesturen het onderwijsaanbod in de regio bepalen. Als de scholen niet kunnen voorzien in een passend onderwijsaanbod van een leerling dan verlost de vrijstelling voor een kind met een complexe onderwijsvraag; de scholen van een (te zware) zorgplicht. De schoolbesturen hebben dan ook een eigen belang bij de vrijstelling van de leerling en zijn dan ook niet onafhankelijk.

Immers het samenwerkingsverband kan de 'handelingsverlegenheid' van scholen meewegen bij haar advies. Op dit moment ontbreekt in veel regio's een dekkend onderwijsaanbod voor leerlingen met een bijzondere onderwijsbehoefte. Naar verwachting zal de situatie waarmee veel ouders van kinderen met een bijzondere onderwijsbehoefte op dit moment worden geconfronteerd, ook met de voorgestelde wijziging van de Leerplichtwet gewoon voortduren. De voorgestelde wijziging zal het aantal vrijstellingen van 'leerbare kinderen' mogelijk zelfs doen toenemen. Het adviesrecht van het samenwerkingsverband kan er immers toe leiden dat een kind wordt vrijgesteld van de verplichting om te worden toegelaten tot een school, omdat het kind ongeschikt is voor (school) onderwijs omdat een passend onderwijsaanbod op de scholen ontbreekt. Dit terwijl het kind wel degelijk in staat is om te leren en om zich te ontwikkelen. Zo zal het een adviesrecht van het samenwerkingsverband er toe kunnen leiden dat het onderwijsaanbod van de schoolbesturen bepalend is voor het recht op onderwijs.

In plaats van het advies van het samenwerkingsverband toe te voegen aan artikel 7 Leerplichtwet dient de beoordeling van het kind, te verbeteren. Voorwaarde daarvoor is dat ook de behandelaar van het kind bij dat oordeel kan worden betrokken. De uitsluiting in artikel 7 Leerplichtwet van de behandelaar als adviseur over de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind en daarmee de geschiktheid van het kind voor toelating tot een school, dient te worden geschrapt. Immers het belang van het kind brengt met zich mee dat het advies over de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind wordt uitgebracht door degene die niet alleen beschikt over de juiste deskundigheid maar ook inzicht heeft in de voortgang van die ontwikkeling. Het advies van de behandelaar kan worden gegeven in samenspraak met een multidisciplinair team dat het kind kent of na raadpleging van een collega.

Met de invoering van de kwalificatieplicht in 2007 is deze ook van toepassing in het beroepsonderwijs. Sindsdien is er geen reden meer voor een afwijkende behandeling van kwalificatieplichtige leerlingen in het beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Gebrekkig onderzoek naar de oorzaak van de explosieve stijging van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5, onder a, Leerplichtwet

In de memorie van toelichting ontbreekt een verklaring voor de stijging van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5, onder a, Leerplichtwet. Deze stijging is ingezet in 2006 met 1.747¹ vrijstellingen tot 6.022 vrijstellingen in 2018.² Dit bij een significant dalend aantal geboortes sinds het begin van deze eeuw.

De explosieve stijging van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5, onder a, Leerplichtwet werd voor het eerst duidelijk in de antwoorden op Kamervragen d.d. 23 maart 2011, van Metin Celik van de PvdA. Namens de ouderorganisaties is die stijging enkele maanden daarna, in juni 2011, al onder de aandacht gebracht van Fons Dingelstad, destijds directeur van de voormalige Themadirectie Jeugd, Onderwijs en Zorg (JOZ), de directie die verantwoordelijk was voor de invoering van de Wet passend onderwijs. Op dat moment is aan de directie JOZ aangegeven waardoor die stijging in de hand werd gewerkt:

- Voor hoogbegaafden en kinderen die vanwege een beperking niet in een volle klas tot ontwikkeling kunnen komen ontbrak een onderwijsaanbod op scholen. Veelal werd door de leerplichtambtenaar de ouders de optie geboden om een vrijstelling aan te vragen voor de inschrijvingsplicht omdat hun kind “ongeschikt was om een school te bezoeken” of ten gevolge van het ontbreken van een passend onderwijsaanbod “ziek werd van school”. In het “belang” van deze kinderen hebben veel agogen en artsen meegewerkt aan een vrijstelling en een verklaring afgegeven dat het kind “niet in staat wordt geacht om een school te bezoeken”. Met de vrijstelling werd voorkomen dat de leerplichtambtenaar tegen de ouder proces-verbaal moest opmaken wegens overtreding van de Leerplichtwet. Dit omdat ook de leerplichtambtenaar eenvoudig kon vaststellen dat de ouders geen verwijt kon worden gemaakt voor de overtreding van de Leerplichtwet nu de scholen hun kind geen (passend)onderwijs wilden/konden bieden;
- De ouders die vaak na vele schoolwisselingen vaststelden dat er voor hun kind geen sprake was van een onderwijsaanbod op de scholen dat aansloot op de onderwijsbehoefte van hun kind, konden met de vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, Leerplichtwet strafvervolgning wegens ongeoorloofd verzuim voorkomen. Bovendien konden de ouders aanspraak maken op een dagvergoeding vanuit de AWBZ. Met de dagvergoeding van de AWBZ waren ook minder draagkrachtige ouders in staat om nog wat (thuis)onderwijs in te kopen voor hun kind. Op 25 november 2013 schrijft Bureau Jeugdzorg Groningen hierover: *“De lijn van de BJZ’s in Nederland is over het algemeen dat een jeugdige die PGB dagdelen ontvangt niet ingeschreven kan / mag staan op een school. Dit heeft met name met financiering te maken. (...) Is er sprake van een IVIO@school dan mag een inschrijving om pakketten te kopen wel en*

¹ Antwoorden op Kamervragen 1913, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011,

<https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/ah-tk-20102011-1913.html>

² <http://www.autipassendonderwijsutrecht.nl/thuiszitters>

heeft het geen invloed op het PGB in dagdelen. Er vindt namelijk geen inschrijving plaats van het afstandsonderwijs IVIO@school bij BRON van het ministerie.”

Het ontbreken van een passend onderwijsaanbod heeft ertoe geleid dat er de afgelopen decennia duizenden kinderen *op lichamelijke of psychische gronden ongeschikt werden verklaard om tot een school te worden toegelaten*; dit terwijl deze kinderen wel degelijk in staat waren om te leren en om zich verder te ontwikkelen. Met de vrijstelling van de leerplicht was het onderwijs aan het kind niet langer de zorg van de school en haar schoolbestuur maar van de ouders. Dit op grond van de wettelijke verantwoordelijkheid van ouders voor de ontwikkeling van hun kind, zie artikel 247 boek 1 BW.

Wat de gevolgen zijn voor een leerling bij uitval op school hangt af van de omstandigheden. Zo zijn er scholen die het verzuim van een leerling accepteren omdat zij ‘handelingsverlegen’ zijn waar het gaat om een passend onderwijsaanbod. Het gevolg daarvan is dat de school langdurig (relatief) verzuim gedooft en vaak, ten onrechte, registreert als geoorloofd ziekteverzuim. Andere scholen besluiten tot de eenzijdige uitschrijving van een leerling bij het Basisregister Onderwijs (BRON) zonder de daarvoor voorgeschreven verwijderingsprocedure te volgen. Zij stellen tot uitschrijving verplicht te zijn op grond van de bekostigingsbesluiten van het Ministerie van OCW. Zij schrijven de leerling uit omdat de leerling niet ‘werkelijk schoolgaand’ is nu de leerling niet in staat is om deel te nemen aan het onderwijs in de klas. Door de leerling voor 1 oktober, de teldatum in het onderwijs, uit te schrijven bij BRON wordt de leerling niet meegeteld bij de berekening van de bekostiging. Immers in de bekostigingsbesluiten is bepaald: *“Bij de vaststelling van het in artikel 96d, eerste lid, van de wet bedoelde bedrag, neemt Onze Minister wat het aantal leerlingen betreft in aanmerking het aantal leerlingen dat op 1 oktober van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarop het in de eerste volzin bedoeld bedrag betrekking heeft, als werkelijk schoolgaand aan de school stond ingeschreven, onverminderd artikel 7.”* Het gevolg van de uitschrijving bij BRON door de school, zonder een opvolgende inschrijving op een andere school, is dat er sprake is van absoluut verzuim. De ouders van de leerling zijn vaak zonder dat zij over de uitschrijving zijn geïnformeerd, vanaf het moment van uitschrijving in overtreding van de Leerplichtwet en kunnen dan ook strafrechtelijk worden vervolgd.

Als scholen niet instemmen met het verzuim van de leerling en vervolgens dreigen met de verwijdering van een leerling of een zorgmelding bij Veilig Thuis en er is geen andere school die bereid is om de leerling toe te laten, is de vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, Leerplichtwet voor ouders de enige vluchtheuvel. Ouders van ‘thuiszitters’ worden met een vrijstelling van de leerplicht verlost van de dreiging van een proces-verbaal op grond van de Leerplichtwet en een zorgmelding bij Veilig Thuis.

In het rapport van de voormalig Kinderombudsman Marc Dullaert, Van leerplicht naar leerrecht, d.d. 16 mei 2013 wordt uitvoerig beschreven welke kinderen een verhoogd risico lopen op uitval in het onderwijs³:

“In de meldingen en in de vele gesprekken die medewerkers van de Kinderombudsman hebben gevoerd met thuiszittende kinderen, ouders en professionals ging het vooral om kinderen die specifieke onderwijsbehoeften hebben op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied. Binnen het onderwijssysteem kan volgens hen niet in hun behoeften worden voorzien. Ook de door het ministerie genoemde tijdelijke voorzieningen vullen deze leemte niet op. Deze kinderen gaan niet naar school, terwijl ze wel in staat zijn om onderwijs tot zich te nemen. Opvallend daarbij zijn de vele meldingen van of over hoogbegaafde kinderen. Zij zouden vanwege hun hoge intelligentie en

³ Zie het rapport op pagina 8

daarmee gepaard gaande leer- en/of gedragsproblemen geen goede plaats kunnen vinden binnen het regulier onderwijs, maar vanwege hun hoge intelligentie ook binnen het speciaal onderwijs niet tot hun recht komen. En als er wel scholen met een passend aanbod zijn, zijn ze ver weg of bestaan er lange wachtlijsten. Ook is gesproken met een belangenbehartiger van hoog sensitieve kinderen, die door hun overgevoeligheid voor prikkels leer- en/of gedragsproblemen hebben die binnen het onderwijs niet worden erkend. Daarnaast meldde zich een aantal kinderen dat vanwege fysiek en/of psychisch geweld niet meer naar hun school terug durfde, en ook kinderen die uitblinken in bepaalde vakken, maar niet bij alle vakken even goed meekomen, ervaren problemen. Bijvoorbeeld de kinderen met dyslexie. Verder werden kinderen met angststoornissen veel genoemd. Vaak komen deze kinderen eerst op grond van geoorloofd verzuim thuis te zitten. Als het kind langere tijd niet naar school gaat, maar er geen specifieke medische oorzaken te vinden zijn, merkt de leerplichtambtenaar het thuiszitten aan als ongeoorloofd schoolverzuim. Vanuit het onderwijsveld, onder wie ook ouders en kinderen zelf, werd verder ook vernomen dat sommige kinderen gewoon in het geheel niet in staat zijn om aan het huidige onderwijssysteem te kunnen deelnemen. Ze kunnen de aanwezigheid op een school vanwege verschillende redenen niet aan, en trekken zich zodanig terug dat schoolgang eerder schadelijk is dan dat het hen goed doet. Voor deze kinderen is er binnen de wet eigenlijk geen oplossing, omdat de Leerplichtwet uitgaat van de plicht tot schoolbezoek. Ten slotte zijn er meerdere meldingen gedaan over verborgen thuiszitters. Hier werden de kinderen mee bedoeld die wel naar school gaan, maar niet deelnemen aan het reguliere onderwijsaanbod vanwege gedragsproblemen in de klas.”

Het recht van het kind

Zoals de memorie van toelichting van het wetsvoorstel in de eerste alinea terecht vermeldt heeft de Leerplichtwet 1969 tot doel om het recht op onderwijs in ons land te borgen. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens heeft staten een ruime beleidsvrijheid toegekend bij de invulling en verwezenlijking van het recht op onderwijs.⁴ Het staat staten dan ook vrij om ter bescherming van het recht op onderwijs een leerplicht op te leggen waarmee kinderen in beginsel verplicht worden om schoolonderwijs te volgen.

Artikel 2 van de Leerplichtwet verplicht ouders in Nederland om hun kind op een school in te schrijven en ervoor te zorgen ‘dat het kind de school geregeld bezoekt’. Slechts onder beperkte voorwaarden vervalt de verplichting van ouders om hun kind op een school in te schrijven, bijvoorbeeld als hun kind staat ingeschreven op een school in het buitenland. Ook vervalt de inschrijvingsplicht voor ouders als er geen school is, binnen een redelijke afstand, waar onderwijs wordt geboden dat aansluit op de geloofsovertuiging van de ouders. Tot slot hoeven ouders hun kind niet op een school in te schrijven als het kind *op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten*.⁵

Ten onrechte wordt in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel een andere formulering gebruikt dan de wettelijke formulering in artikel 5, onder a, Leerplichtwet. De minister schrijft in de memorie van toelichting dat een kind kan worden vrijgesteld van de leerplicht als het kind vanwege

⁴ Sperling, Slump, van de Koppel, Preadvies NVOR 29, 2009, De juridische positie van ouders in het onderwijs, pag. 16

⁵ Artikel 5, onder a, Leerplichtwet

lichamelijke of psychische redenen *niet in staat is om ingeschreven te staan op een school en deze geregeld te bezoeken*.⁶

De formulering in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is om twee redenen onjuist. In de eerste plaats bestaan er geen lichamelijke of psychische redenen die aan de inschrijving van een kind op een school in de weg staan, nu de inschrijving wordt gedaan door het bevoegd gezag van de school op verzoek van de ouders als wettelijk vertegenwoordiger van het kind.

In de tweede plaats wordt in de memorie van toelichting ten onrechte gesproken van schoolbezoek. Artikel 5 Leerplichtwet ziet op de ongeschiktheid om tot een school te worden toegelaten. Voor het geregeld schoolbezoek geldt een aparte vrijstellingsregeling in artikel 11 Leerplichtwet. De toelating tot een school gaat vooraf aan de plaatsing van een leerling op een bepaalde afdeling of in een bepaalde klas. Toelating tot een school is ook mogelijk als een kind niet kan deelnemen aan klassikaal onderwijs op school maar afhankelijk is voor het volgen van onderwijs van een individueel onderwijsprogramma. Voor die situaties waarin onderwijs niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege ziekte, kunnen de ouders worden vrijgesteld van de verplichting tot geregeld schoolbezoek op grond van artikel 11, onder d, Leerplichtwet. Die vrijstelling van geregeld schoolbezoek komt ook toe aan de ouders van leerlingen waarvoor de school niet in staat is om passend onderwijs te realiseren. De Raad van State oordeelde in een situatie waarin een hoogbegaafde leerling wegens het ontbreken van passend onderwijs op school geen deel kon nemen aan het klassikale onderwijs en zonder onderwijs thuis zat, als volgt⁷:

5.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11, aanhef en onder g, van de Leerplichtwet (Kamerstukken II 1992/93, 22 900, nr. 3, blz. 6-7) volgt, dat onderdeel g het sluitstuk vormt op de in de onderdelen a tot en met f genoemde omstandigheden, die vrijstelling van de verplichting van geregeld bezoek van de school of onderwijsinstelling, tot gevolg hebben. [appellant] voert terecht aan dat ‘andere gewichtige omstandigheden’ in de zin van onderdeel g een restcategorie betreffen. Uit voormelde geschiedenis volgt tevens dat volgens de gangbare opvatting bij het begrip ‘andere gewichtige omstandigheden’ moet worden gedacht aan externe - veelal - buiten de wil van de leerplichtige jongere of zijn/haar ouders gelegen omstandigheden. In de circulaire is vermeld dat een te ruime uitleg van dit begrip onjuist is. De rechtbank heeft dit begrip echter te beperkt uitgelegd, door te overwegen dat de Leerplichtwet het slechts voor een beperkt aantal nauwkeurig omschreven gevallen mogelijk maakt dat wordt afgeweken van de verplichting geregeld de school te bezoeken en dat de door [appellant] aangevoerde gronden niet kunnen leiden tot de gevraagde vrijstelling zodat de leerplichtambtenaar geen nader onderzoek hiernaar hoefde te doen. Ook de leerplichtambtenaar heeft het begrip te beperkt uitgelegd door in het, in bezwaar gehandhaafde, besluit van 25 januari 2013 uitsluitend in de beoordeling te betrekken of de gestelde omstandigheden buiten de wil van de zoon en de ouders zijn gelegen. Hiermee is de leerplichtambtenaar voorbij gegaan aan de niet-limitatieve betekenis van het woord ‘veelal’ in voormelde wetsgeschiedenis en aan voormeld karakter van restcategorie van ‘andere gewichtige omstandigheden’. Het betoog slaagt.

De Raad van State stelt vast dat bij er bij het ontbreken van een passend onderwijsaanbod van de school aan de leerling, een vrijstelling van de verplichting tot geregeld schoolbezoek mogelijk is op grond van *andere gewichtige omstandigheden*, zie artikel 11, onder g, Leerplichtwet. Het ontbreken van een passend onderwijsaanbod vanuit de school is een omstandigheid die buiten de wil van de

⁶ Zie memorie van toelichting wetsvoorstel, eerste alinea op pagina 5

⁷ Raad van State d.d. 24 september 2014, kenmerk: 201311725/1/A2

ouders is gelegen en waarop zij geen invloed kunnen uitoefenen. Ingeval een school niet in staat is om een leerling een individueel *onderwijsprogramma* te bieden en deelname aan klassikaal onderwijs voor de leerling niet mogelijk is, kan de leerling van worden vrijgesteld van geregeld schoolbezoek. Dit standpunt van de Raad van State is later bevestigd door de Hoge Raad in dezelfde zaak. Voor leerbare leerlingen is de vrijstelling van schoolbezoek op grond van artikel 11, onder g, Leerplichtwet dan ook de aangewezen weg en niet de vrijstelling van de verplichting tot toelating op een school op grond van artikel 5, onder a, Leerplichtwet.

Het ontbreken van een (passend) onderwijsaanbod op een school is geen reden om een leerling niet tot een school toe te laten. Ook zieke kinderen die soms lange tijd niet naar school kunnen gaan staan op een school ingeschreven. Immers het uitgangspunt van het onderwijs op scholen is niet de deelname aan klassikaal onderwijs maar *dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.*⁸ Deze doelstelling van het onderwijs op scholen zoals die is vastgelegd in de onderwijswetten, sluit aan bij artikel 29 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Immers dit verdrag zijn de staten die partij zijn bij dit verdrag overeengekomen *dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind.*

Het onderwijs op school dient dan ook te worden afgestemd op de ontwikkeling van de leerlingen. Deze zorgplicht van scholen is nog nader bepaald toen in augustus 2009 de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) van toepassing werd in het primair en voortgezet onderwijs. Sinds 2009 is het de zorgplicht van scholen om niet alleen het onderwijsprogramma aan te passen voor zieke kinderen maar zijn scholen ook verplicht om doeltreffende aanpassingen te verrichten ten behoeve van het onderwijs aan chronisch zieke kinderen en kinderen met een beperking.⁹ Omdat het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VRPH) sinds juni 2020 volledig van toepassing is in ons land, geldt de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten ook ten behoeve van leerlingen met een sociale handicap, zoals de hoogbegaafden.

Sinds 1969 heeft het begrip 'schoolbezoek' zich in de Leerplichtwet verder ontwikkeld. Anno 2020 is er niet langer sprake van een onderwijs monopolie van de onderwijzer voor de klas maar is er met name dankzij de ontwikkeling van het internet, ook veel kennis en onderwijs beschikbaar buiten de muren van de schoolgebouwen. Het onderwijsaanbod op de scholen beperkt zich dan ook al lang niet meer tot het onderwijs tijdens het bezoek aan een klaslokaal. De wijzigingen in de Leerplichtwet de afgelopen 50 jaar laten dat ook zien.

⁸ Zie voor de uitgangspunten en de doelstelling van het onderwijs bijvoorbeeld artikel 8 Wet primair onderwijs (Wpo)

⁹ Jet Bussemaker, destijds staatssecretaris VWS, memorie van antwoord 23 december 2008,

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20082009-30859-C.html>:

Naast de Wgbh/cz is er ook voorwaardenscheppende en stimulerende regelgeving, waarmee de randvoorwaarden gegeven worden waarmee scholen gelijke behandeling kunnen realiseren en zo kunnen voldoen aan hun inspanningsverplichting. Voorbeelden zijn het Bouwbesluit 2003 (dat de toegankelijkheid van nieuwe (school)gebouwen regelt), de verstrekking van materiële voorzieningen en hulpmiddelen ten behoeve van de deelname aan regulier onderwijs en de leerlinggebonden financiering. Ook passend onderwijs zal hieraan bijdragen omdat schoolbesturen hiermee een resultaatsverplichting krijgen om iedere leerling met een beperking die bij hen aangemeld wordt een passend onderwijs-zorg arrangement te bieden. Zij kunnen dit arrangement zelf verzorgen of in samenwerking met anderen. Indien noodzakelijk kunnen zij doorverwijzen naar andere scholen in de regio. Tot slot wordt via de inrichting van de zogenaamde Zorg Advies Teams samenwerking gerealiseerd met andere actoren rond de school, zoals de jeugdzorg.

Al bij de totstandkoming van de Leerplichtwet in 1969 werd er rekening gehouden met schipperskinderen en kermiskinderen die niet in staat waren om geregeld een schoolgebouw te bezoeken.¹⁰ Het uitgangspunt dat onderwijs van de scholen ook wordt aangeboden op een andere locatie dan op de school waar de leerling staat ingeschreven, is sinds 1969 in de Leerplichtwet verder uitgewerkt. Zo volgde er in de Leerplichtwet een regeling voor praktijkopleidingen en de vavo, het volwassenonderwijs binnen het ROC, als reparatietraject voor het eindexamen voor leerlingen die staan ingeschreven op een school voor voortgezet onderwijs.

Niet alleen in de Leerplichtwet maar ook in de onderwijswetten heeft het onderwijs op een andere locatie dan de school van inschrijving, zo nodig met inkoop van onderwijs bij een particuliere onderwijsaanbieder, een vlucht genomen. Nadat op 1 augustus 1999 de ziekenhuisscholen van de regionale ziekenhuizen werden opgeheven, werd het onderwijs aan het zieke kind de zorgplicht van de school, zowel thuis als in het ziekenhuis.¹¹ Op 1 augustus 2006 werden de onderwijsbegeleidingsdiensten bij de gemeenten, die scholen aanvankelijk ondersteunden bij het onderwijs aan zieke kinderen, geprivatiseerd. Het budget voor het onderwijs aan het zieke kind werd toegevoegd aan de lumpsum van de schoolbesturen. In 2006 ging het daarbij om een budget van ongeveer 65 miljoen euro per jaar.¹² Met dit extra budget konden de scholen het onderwijs voor het zieke kind zo nodig inkopen bij een particuliere onderwijsaanbieder. Bijvoorbeeld als de lerarenformatie op school onvoldoende ruimte liet voor onderwijs aan het bed van de zieke leerling. De mogelijkheid om onderwijs in te kopen bij een particuliere onderwijsaanbieder is in de wet niet alleen geregeld voor de zieke leerlingen maar ook voor leerlingen met een achterstand, door de inzet van de lente- en zomerscholen.¹³

¹⁰ Artikel 7a Leerplichtwet

¹¹ Op 1 augustus 1999 zijn de ziekenhuisscholen van de regionale ziekenhuizen opgeheven, zie de Wet ondersteuning onderwijs aan zieke leerlingen, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0010086/1999-08-01> Voor de zeven kinderafdelingen binnen de academische ziekenhuizen bleef er een Educatieve Voorziening bestaan. De schoolbegeleidingsdiensten bij de gemeenten namen de taken én het personeel van de regionale ziekenhuisscholen over.

De ondersteuning van scholen bij het onderwijs aan zieke kinderen wordt sinds 2006 geboden door:

- Ziezon, EDventure en de NFU: Het Netwerk Ziezon bestaat uit consultants Onderwijssteuning Zieke Leerlingen (OZL) die werkzaam zijn bij een onderwijsadviesbureau of bij de Educatieve Voorziening van een universitair medisch centrum (umc). Samen verzorgen zij de onderwijssteuning aan chronisch en ernstig zieke leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs en in sommige gevallen het mbo. Het Netwerk Ziezon komt voort uit de samenwerking tussen EDventure en de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU). Ziezon, <https://ziezon.nl/onderwijssteuning/informatie-voorschool/ozl-en-passend-onderwijs/>

Voor informatie van de overheid over het onderwijs aan zieke kinderen zie <https://www.regelhulp.nl/ik-heb-hulp-nodig/onderwijs-bij-langdurige-ziekte> met verwijzing naar de Oudervereniging Balans <https://balansdigitaal.nl/onderwijssteuning-zieke-leerlingen/>

Particuliere initiatieven voor zieke kinderen: Klassecontact van KPN, zie <https://klassecontact.nl/nl/>

¹² Op 1 augustus 2006 is de Wet vraagfinanciering voor schoolbegeleiding in werking getreden, zie https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/29875_vraagfinanciering_voor

De wet had tot gevolg dat het rijksbudget voor schoolbegeleiding (ongeveer 65 mln) sindsdien aan de scholen wordt uitgekeerd en niet meer aan de gemeenten; de verplichting van gemeenten om een schoolbegeleidingsdienst verviel, aldus de VNG, zie <https://vng.nl/artikelen/veelgestelde-vragen-scholarbegeleidingsdiensten>

De schoolbegeleidingsdiensten veranderden. Van een gesubsidieerde organisatie met scholen die verplicht bij hen moesten afnemen, zijn de schoolbegeleidingsdiensten nu adviesbureaus voor onderwijs en jeugdhulp; private partijen met een publieke doelstelling op een markt met een groeiend aantal toetreders. Zie <https://edventure.nu/over-ons/historie/>

¹³ Ook de Lente en Zomerscholen worden ondersteund vanuit het ministerie OCW:

De vrijheid van schoolbesturen om het onderwijs op scholen in te richten is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet en biedt het bevoegd gezag van de school alle ruimte om het onderwijs op school en indien nodig op een locatie daarbuiten, aan te laten sluiten op de onderwijsbehoefte van de leerling. Dit is ook het oordeel van de Rechtbank Limburg op 29 april 2020. De school maakte een einde aan een maatwerk traject voor een leerling met een beperking. De leerling volgde al langere tijd onderwijs op de locatie van zijn behandelaar, tevens bevoegd docent, en het onderwijs werd gefinancierd door de school waar hij stond ingeschreven. Volgens de Inspectie van Onderwijs was deze vorm van 'maatwerk' in strijd met de wet. De rechtbank oordeelde anders¹⁴: *“Uit de in het geding gebrachte correspondentie blijkt dat de Stichting zich voorafgaand aan de procedure jegens leerling/ouders herhaaldelijk en primair op het standpunt heeft gesteld dat de overeenkomst in strijd met de wet (en dus nietig) is, omdat er geen wettelijke grondslag voor bestaat. Die redenering is echter onjuist: het ontbreken van een wettelijke grondslag is – uiteraard- niet hetzelfde als **strijd met de wet.**”* Uit het oordeel van de rechtbank volgt dat 'schoolbezoek' anno 2020 meer inhoudt dan een onderwijsaanbod in een klaslokaal op een school.

Het wetsvoorstel dat ter consultatie voorligt gaat voorbij aan de doelstelling van het onderwijs zoals deze is vastgelegd in de onderwijswetten en de internationale verdragen. Het voorstel van wet geeft onvoldoende rekenschap van het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen 'werkelijk schoolgaand' of 'feitelijk schoolbezoek' en de zorgplicht van scholen om te voorzien in onderwijs *dat zodanig wordt ingericht dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen.* Niet het feitelijk of werkelijk schoolbezoek maar het recht op onderwijs dient te worden beschermd door de Leerplichtwet 1969. Als het recht op onderwijs wordt beperkt tot klassikaal onderwijs in een schoolgebouw, komt het recht op onderwijs enkel toe aan 'schoolgeschikte' kinderen. Bovendien wordt het recht op onderwijs dan afhankelijk van het onderwijs dat schoolbesturen binnen scholen (willen) bieden.

Het advies van het samenwerkingsverband

Voorgesteld wordt om over het verzoek van ouders om een vrijstelling van de leerplicht advies te vragen aan het samenwerkingsverband. Dit betekent dat het standpunt van de schoolbesturen in de regio, als het bestuur van het samenwerkingsverband, zal worden meegewogen bij de besluiten op de verzoeken om een vrijstelling. Het is een feit van algemene bekendheid dat de schoolbesturen er tot op heden niet in slagen om te voorzien in een dekkend onderwijsaanbod voor ieder kind op hun scholen. Een advies van schoolbesturen naar aanleiding van een verzoek om een vrijstelling van de leerplicht van ouders, kan tot gevolg hebben dat voor de 'geschiktheid' van een leerling om te worden toegelaten tot een school afhankelijk is van het onderwijsaanbod op de scholen van de

In 2020 kunnen scholen in het voorgezet onderwijs opnieuw voor een jaar subsidie krijgen voor de organisatie van een lente- en/of zomerschool. Deze scholen geven extra lessen aan leerlingen die dreigen te blijven zitten. Op een lenteschool of zomerschool volgen leerlingen gedurende de mei- of zomervakantie een intensief programma om achterstanden op één of twee vakken weg te werken. Scholen kunnen ervoor kiezen om externe docenten en studiecoaches in te huren voor de lente- en/of zomerschool. Of om de organisatie van de lente- en/of zomerschool (gedeeltelijk) uit te besteden aan een externe partij.

<https://www.dus-i.nl/subsidies/lente-zomerscholen>

Zie ook artikel 6 Regeling lente- en zomerscholen vo 2018.

Het subsidiebedrag wordt per subsidieontvanger berekend door het begrote aantal leerlingen dat in 2018 aan de lente- en zomerschool deelneemt, met € 450 te vermenigvuldigen.

¹⁴ Rechtbank Limburg d.d. 29 april 2020, zaaknummer: C/03/276319KG ZA 20/123

schoolbesturen. Het recht op onderwijs ligt vast in de internationale verdragen en het is niet aan de schoolbesturen om te bepalen in hoeverre dat recht kan worden gerealiseerd.

Artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag bepaalt: *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.*

Bij de bepaling van het recht op onderwijs van kinderen dient dan ook het belang van het kind centraal te staan. Dit belang is dat ieder kind dat in staat is om zich te ontwikkelen toegang heeft tot onderwijs. Voor minderjarigen geldt bovendien dat dit onderwijs gratis is. Gezien de doelstelling van de Leerplichtwet, de bescherming van het recht op onderwijs, gaat het bij schoolbezoek om een breder onderwijsaanbod dan klassikaal onderwijs. Schoolbezoek betekent dat een leerling toegang heeft tot het onderwijs dat wordt geboden door een school. Indien dat noodzakelijk is voor de ontwikkeling van de leerlingen kunnen de onderwijsprogramma's voor leerlingen onderling verschillen. Indien dat noodzakelijk is voor het ontwikkelingsproces van een leerling kan het onderwijs ook worden aangeboden op een andere locatie dan de school van inschrijving. Een vrijstelling van de verplichting om tot een school/instelling te worden toegelaten is alleen aan de orde als een kind niet in staat is tot *ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens*.

Een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, Leerplichtwet wegens onmogelijkheid tot *ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens* betreft waarschijnlijk minder dan 1.500 kinderen per jaar. Op die kinderen dient dit wetsvoorstel zich dan ook te richten.

Aanbevelingen ten behoeve van het wetsvoorstel met als doel de bescherming van het recht op onderwijs

De doelstelling van de Leerplichtwet is de handhaving van het recht op onderwijs van minderjarige kinderen. Bij de vrijstelling van de verplichting om tot een school te worden toegelaten dient dan ook het kind centraal te staan en niet het (regionale) onderwijsaanbod. Het belang van het kind brengt mee dat het advies over de vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, Leerplichtwet op zorgvuldige wijze tot stand komt. Op dit moment bepaalt artikel 7 van de Leerplichtwet dat vooraf een verklaring wordt overgelegd door een *aangewezen arts - niet zijnde de behandelende arts - of van een door hen aangewezen academisch gevormde of daarmee bij ministeriële regeling gelijkgestelde pedagoog of psycholoog, waaruit blijkt, dat deze de jongere niet geschikt achten om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten*.

Blijkens de memorie van toelichting op wijziging van de Leerplichtwet in 1971 is gekozen voor een 'onafhankelijk' arts op verzoek van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst. Dit omdat de beroepsorganisatie wilde voorkomen dat een adviesrol ten koste zou gaan van *de vertrouwensband tussen de ouders van het kind, waarvoor de vrijstelling van de leerplicht wordt gedaan, en de behandelend arts kan worden geschaad, en dat anderzijds de vigerende tekst de artsen in conflict brengt met hun beroepsgeheim*.¹⁵ Bij de keus voor een onafhankelijk arts stond dan ook niet het belang van het kind centraal maar de relatie van de ouders van het kind met de behandelaar.

¹⁵ Zitting 1970-1971, 11 182, Wijziging Leerplichtwet, memorie van toelichting nr. 3, pag. 7

Het belang van een tot beoordeling bevoegd (en geschikt) persoon werd reeds erkend bij de totstandkoming van de Leerplichtwet in 1969. Bij amendement van de heer Van Bennekom werd aan het wetsvoorstel toegevoegd de voorwaarde dat tot advisering over de vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, alleen bevoegd was een academisch gevormd persoon. Gezien de complexe problematiek die bij sommige kinderen speelt is een academische achtergrond echter onvoldoende. Het belang van het kind is een advies van een arts/deskundige die optimaal inzicht heeft in de ontwikkeling en de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind. De behandelaar van het kind heeft inzicht in die ontwikkelingsmogelijkheden omdat de behandelaar vaak al langere tijd is betrokken en beschikt over de juiste deskundigheid. Bovendien kan de behandelaar overleg plegen met een multidisciplinair team dat het kind kent of een collega arts/deskundige raadplegen. De betrokkenheid van de behandelaar als adviseur over het verzoek om een vrijstelling van de leerplicht van de ouders, kan worden vormgegeven naar analogie van het advies van de behandelaar in de Wet op de levensbeëindiging. Net als de behandelaar bij levensbeëindiging moet ook de behandelaar van het kind de mogelijkheid hebben om advisering over een vrijstelling te weigeren.

Het voorgestelde lid 3 van artikel 7 Leerplichtwet, de invoering van een advies van de samenwerkingsverbanden voorafgaand aan de vrijstelling, dient te worden geschrapt. Dit omdat de schoolbesturen die samen het bestuur van het samenwerkingsverband vormen, in de regio een monopolie positie hebben waar het gaat om het onderwijsaanbod. Die monopolie positie brengt mee dat de schoolbesturen bij een verzoek om een vrijstelling voor een leerling een eigen belang hebben, omdat met het verlenen van een vrijstelling van de leerplicht hun zorgplicht voor het onderwijs aan de leerling vervalt. Er is dan ook geen sprake van een onafhankelijk advies van het samenwerkingsverband.

Nota bene

Er is geen onderwijsjurist in dit land, hetgeen waarschijnlijk ook geldt voor veel leerplichtambtenaren, die niet de opvatting deelt dat de Leerplichtwet 1969 dient te worden afgeschaft. Het is een wet uit een ver verleden, uit een andere tijd. Een wet die uitgaat van de onwil van ouders om, vanwege noodzakelijke werkzaamheden (in het bedrijf) thuis, hun kind geregeld een school te laten bezoeken. De Leerplichtwet biedt leerplichtige leerlingen geen bescherming als schoolbesturen toelating van leerlingen weigeren omdat zij stellen dat hun scholen 'handelingsverlegen' zijn en niet kunnen voorzien in een (passend) onderwijsaanbod voor de leerling. De Leerplichtwet biedt de leerplichtige leerling evenmin bescherming tegen een overheid, het ministerie van OCW en de Inspectie van Onderwijs, die zich op en standpunt stelt dat 'werkelijk schoolgaand' en 'feitelijk schoolbezoek' voorwaarden zijn voor toegang tot van overheidswege bekostigd onderwijs.

Alleen een wettelijk leerrecht kan leerplichtige leerlingen beschermen tegen een Inspectie van Onderwijs die onderwijs op een andere locatie dan de school van inschrijving als doeltreffende aanpassing voor een leerling, belemmert en daarmee onrechtmatig inbreekt op de vrijheid van onderwijs zoals vastgelegd in artikel 23 Grondwet. Alleen een wettelijk leerrecht kan leerplichtige leerlingen beschermen tegen een minister van OCW die enkel oog heeft voor de financiering van de scholen en niet ingrijpt als scholen tekortschieten in de zorgplicht voor het onderwijs aan leerlingen terwijl het daarbij gaat om dé belangrijkste voorwaarde voor de bekostiging.¹⁶ Het is dan ook zeer te

¹⁶ Nadat een school een leerling met een beperking weigerde te plaatsen in een klas en de leerling vervolgens ook nog heeft uitgeschreven uit het basisregister onderwijs (BRON) zonder dat er een inschrijving was op een

betreuen dat enkele maanden voor de verkiezing van de Tweede Kamer moet worden vastgesteld dat dit kabinet geen uitvoering heeft gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord 2017. In het regeerakkoord is afgesproken dat het kabinet zal onderzoeken *op welke wijze het leerrecht van kinderen wettelijk kan worden vastgelegd*.¹⁷ In plaats daarvan ligt er een voorstel voor lapwerk aan een verouderde Leerplichtwet waarvan bij voorbaat vaststaat dat ook na de voorgestelde wijziging het recht op onderwijs van minderjarigen kinderen, het leerrecht, bij voortduring met voeten zal worden getreden.

andere school, zoals in de wet is voorgeschreven, schrijft de minister van OCW d.d. 29 juli 2020 in haar verweerschrift voor de Raad van State het volgende:

“Ingevolge artikel 8 Bekostigingsbesluit WVO is het aantal leerlingen dat op 1 oktober als werkelijk schoolgaand is ingeschreven van belang voor het bedrag dat aan bekostiging wordt vastgesteld. De school heeft de leerling derhalve overeenkomstig de bekostigingsregels uitgeschreven en deze uitschrijfdatum doorgegeven aan BRON.”

De procedures tegen de minister van OCW en de Inspectie van Onderwijs zijn te volgen via de podcast

www.hetmeisjevanhetvossius.net

¹⁷ Regeerakkoord 2017 ‘Vertrouwen in de toekomst’, onder 1.3, pagina 9