

Leiden, 15 januari 2021

Reactie op het wetsvoorstel invoering leerrecht

Defence for Children¹ verwelkomt het feit dat met onderhavig wetsvoorstel beoogd wordt om de wettelijke basis van het leerrecht te verankeren en te versterken. Het verankeren van het leerrecht is volgens ons essentieel voor het realiseren van een inclusief onderwijssysteem. Bij de verankering van het leerrecht is het van belang dat het internationale kinderrechtenkader voor het recht op (inclusief) onderwijs een centrale positie krijgt.

In deze reactie benoemt Defence for Children een aantal zorgpunten en vragen ten aanzien van de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel. Achtereenvolgend zullen wij ingaan op:

1. Het doel van het wetsvoorstel;
2. Inclusief onderwijs;
3. De rol van de jeugdarts (en andere actoren);
4. Rechtswaarborgen;
5. Kinderrechtelijke waarborgen.

Samenvattend vindt Defence for Children dat het concept wetsvoorstel tot problemen kan leiden nu de drempel voor vrijstelling van de leerplicht wordt verhoogd zonder dat er aan het onderwijs extra middelen worden geboden om kinderen daadwerkelijk een geschikte plek op school te bieden. Wij zijn van mening dat dit in de praktijk tot problemen kan leiden waar het kind de dupe van wordt. Het is risicovol om enkel wetgeving over de toegang tot het onderwijs te wijzigen. Het onderwijsveld zelf, inclusief de wetgeving daaromtrent, dient inclusief te worden. Daarnaast vragen we aandacht voor enkele aspecten die volgens ons nadere uitwerking behoeven. Zo ontbreken heldere omschrijvingen van een aantal belangrijke begrippen, zijn de rollen van verschillende actoren niet duidelijk en is niet bekend welke rechtswaarborgen kinderen en ouders beschermen.

Wij doen in deze reactie diverse aanbevelingen, hopende hiermee de wetgever tijdens dit proces te helpen bij het verder verduidelijken en ontwikkelen van het leerrecht. De aanbevelingen staan aan het einde van deze reactie in een overzicht.

¹ Defence for Children is een internationale kinderrechtenorganisatie die opkomt voor de rechten van kinderen. Daadwerkelijke versterking van kinderrechten kan alleen worden gerealiseerd als de rechten van kinderen duidelijk zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en er continu toezicht plaatsvindt op de naleving ervan. Defence for Children gebruikt het VN-Kinderrechtenverdrag (hierna: IVRK) en alle daaruit voortvloeiende jurisprudentie en andere internationale verdragen als uitgangspunt om kinderrechten geïmplementeerd te krijgen en naleving te monitoren.

1. Het doel van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft tot doel om de wettelijke basis van het leerrecht te verankeren en te versterken.² Het wetsvoorstel beperkt daartoe de gronden waarop een vrijstelling van de leerplicht op grond van artikel 5 onder a Leerplichtwet (Lpw) kan worden verleend.³ Anderzijds wordt in de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel aangegeven dat het wetsvoorstel beoogt ervoor te zorgen dat het recht op onderwijs van jongeren die in staat zijn tot de ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens kan worden geëffectueerd.⁴ Het is echter de vraag of dit laatste met dit wetsvoorstel wordt bereikt nu er geen middelen worden geboden om deze kinderen ook daadwerkelijk op te vangen. Immers, indien een kind niet kan worden vrijgesteld van de leerplicht op grond van artikel 5 onder a Lpw en wanneer scholen tegelijkertijd geen passend aanbod (kunnen) realiseren, kan het recht in de praktijk niet worden geëffectueerd. Hierdoor kunnen complexe situaties ontstaan waar zowel kind als ouders – worden zij dan uiteindelijk strafrechtelijk vervolgd? – de dupe van kunnen worden. Daargelaten de vraag of dit wetsvoorstel in voldoende mate ziet op de progressieve realisatie van inclusief onderwijs, dienen financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Immers, het leerrecht dient ook vanuit het onderwijsveld zelf verwezenlijkt te kunnen worden. Dit volgt ook uit de uitspraak in de zaak *G.L. tegen Italië*. Het Hof geeft hierin aan dat artikel 14 EVRM niet alleen het verbod op discriminatie op grond van handicap omvat, maar Staten ook verplicht om te zorgen voor "redelijke aanpassingen" die feitelijke ongelijkheden kunnen corrigeren.⁵

Uit de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel volgt dat het wetsvoorstel naast bovengenoemde doelstellingen enkele aspecten bevat om onnodige belemmeringen in het samenspel van het onderwijs en de jeugdgezondheidszorg te voorkomen.⁶ Er wordt echter niet nader toegelicht wat deze belemmeringen zijn en hoe deze met onderhavig wetsvoorstel worden opgelost. Het verdient aanbeveling om dit nader uit te werken.

2. Inclusief onderwijs

In de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel wordt aangegeven dat de Staat met deze wetgeving beoogt om aan de verdragsrechtelijke verplichtingen op grond van artikel 24 VN-Verdrag Handicap te voldoen.⁷ Het bevreemdt Defence for Children dat het begrip 'inclusief onderwijs' niet één keer voorkomt in de concept Memorie van Toelichting, terwijl artikel 24 VN-Verdrag Handicap juist de implementatie van inclusief onderwijs voorschrijft. Daarbij mist Defence for Children een verwijzing naar andere relevante verdragsverplichtingen ten aanzien van inclusief onderwijs, zoals verplichtingen voortvloeiend uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het herziene Europees Sociaal Handvest.

In haar uitspraak *G.L. tegen Italië* gaat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in op het belang van de fundamentele beginselen van universaliteit en non-discriminatie, zoals vastgelegd in verschillende internationale verdragen, bij de uitoefening van het recht op onderwijs. Het Hof

² Memorie van Toelichting bij het Voorstel van wet van het lid van Meenen tot wijziging van het wetboek van Strafrecht in verband met de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES tot handhaving van het recht op onderwijs, p. 1.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem, p. 2.

⁵ EHRM 10 september 2020, nr. 59751/15 (*G.L. tegen Italië*), para. 34.

⁶ Memorie van Toelichting bij het Voorstel van wet van het lid van Meenen tot wijziging van het wetboek van Strafrecht in verband met de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES tot handhaving van het recht op onderwijs, p. 1.

⁷ Ibidem, p. 2.

benadrukt dat in deze verdragen wordt erkend dat inclusief onderwijs het meest geschikte middel is om deze fundamentele beginselen te waarborgen en om gelijke kansen te bevorderen, met name voor mensen met een handicap.⁸

Ondanks dat met onderhavig wetsvoorstel beoogd wordt invulling te geven aan een verdragsrechtelijke verplichting, draagt het wetsvoorstel volgens Defence for Children in de huidige vorm nog onvoldoende bij aan een progressieve realisatie van inclusief onderwijs. Het realiseren van een inclusief onderwijssysteem behelst meer dan het beperken van de mogelijkheid om een beroep te doen op een vrijstelling van de Lpw op grond van artikel 5 onder a. Het is lastig te zien hoe deze verandering in de 'gatekeeper' functie als het gaat om de leerplicht ontheffing de implementatie van de rechten van artikel 24 VN-Verdrag Handicap bevordert.

In artikel 24 VN-Verdrag Handicap is het recht op onderwijs voor kinderen met een handicap neergelegd. Onder personen met een handicap wordt volgens artikel 1 VN-Verdrag Handicap verstaan 'personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving'. Uit artikel 24 VN-Verdrag Handicap volgt dat onderwijs onder meer tot doel moet hebben dat kinderen met een beperking hun mentale en fysieke mogelijkheden optimaal moeten kunnen ontwikkelen.⁹ Ook is vastgelegd dat kinderen met een handicap in een inclusief onderwijssysteem de ondersteuning dienen te ontvangen die zij nodig hebben om effectief aan het onderwijs deel te kunnen nemen.¹⁰

In de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel wordt in het kader hiervan het volgende aangegeven:

*"Slechts de ontplooiingsmogelijkheden van de jongere bepalen het recht op onderwijs, niet de beschikbaarheid van een passend onderwijsaanbod op de scholen. Immers de onderwijswetten bepalen dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen."*¹¹

Het huidige onderwijssysteem is echter niet inclusief en de huidige wetgeving – waaronder ook de onderwijswetten – is niet ontworpen voor het realiseren van inclusief onderwijs. Het feit dat in de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel wordt aangegeven dat de onderwijswetten bepalen dat het onderwijs zodanig moet worden ingericht dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen betekent niet dat het huidige onderwijssysteem inclusief is en een kind daarin ook de zorg en ondersteuning krijgt die het nodig heeft om zich te ontwikkelen. Het is een gemiste kans dat in onderhavig wetsvoorstel enkel wordt uitgegaan van een benadering volgens medisch model en er niets wordt gezegd over de kwaliteit van interactie met de leeromgeving van het kind. Het verdient aanbeveling om in het wetsvoorstel op te nemen dat er ook naar dit laatste aspect moet worden gekeken en dat dit moet worden meegewogen bij de beslissing om een kind wel of niet vrij te stellen van de leerplicht. Overigens vraagt Defence for Children zich af waar deze medisch model benadering vandaan komt nu deze op internationaal niveau is verlaten. Dit blijkt onder andere uit de tekst van het VN-Verdrag Handicap, deze is gebaseerd op een sociaal model, en uit het feit dat het

⁸ EHRM 10 september 2020, nr. 59751/15 (*G.L. tegen Italië*), para. 53.

⁹ Art. 24 lid 1 sub b VN-verdrag Handicap.

¹⁰ Art. 24 lid 2 sub d VN-verdrag Handicap.

¹¹ Memorie van Toelichting bij het Voorstel van wet van het lid van Meenen tot wijziging van het wetboek van Strafrecht in verband met de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES tot handhaving van het recht op onderwijs, p. 4.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens in haar uitspraak in de zaak *G.L. tegen Italië* aangeeft dat inclusief onderwijs niet alleen belangrijk is voor kinderen met een beperking maar juist ook voor kinderen zonder beperking. Door onderwijs te volgen in een inclusief onderwijssysteem, worden kinderen zonder beperking zich bewust van het feit dat een beperking onderdeel is van de menselijke diversiteit.¹²

Wij voorzien daarnaast discussies over de termen ‘ontplooiingsmogelijkheden’ en ‘ontwikkeling’ nu een duidelijke definitie in de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel ontbreekt. Wanneer is een kind in staat om zich te ontwikkelen en te ontplooien? In het algemeen lijkt er al snel sprake te kunnen zijn van enige vorm van ontwikkeling nu zelfs iemand in coma in staat kan zijn te reageren op prikkels en daarbij te communiceren met zijn of haar omgeving. Waar ligt de grens en wanneer kan een kind zich *niet* ontplooien en ontwikkelen? Defence for Children benadrukt dat als dit model wordt ingevoerd de beoordeling of een kind wel of niet in staat is om zich te ontwikkelen een maatwerkbeslissing dient te blijven. Dit dient nader te worden uitgewerkt in de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel.

3. Rol van de jeugdarts (en andere actoren)

Defence for Children vindt het positief dat de jeugdarts wordt betrokken bij de beoordeling van de ontplooiings- en ontwikkelingsmogelijkheden van het kind. Wij vragen ons daarentegen wel af of de jeugdarts met onderhavig wetsvoorstel niet een te grote rol en verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld. Daarnaast vinden wij dat de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel tal van vragen oproept over de verschillende taken van de jeugdarts. Deze vragen worden hieronder uiteengezet.

Besluit tot toelating

De rol van de jeugdarts wordt door onderhavig wetsvoorstel versterkt omdat hiermee kan worden voorkomen dat ouders vanwege de selectie bij de toelating tot een school genoodzaakt zijn voor hun kind een vrijstelling aan te vragen.¹³ De jeugdarts gaat echter niet over de toelating van een leerling, deze beslissing is voorbehouden aan het bevoegd gezag van de school.¹⁴ Scholen kunnen het oordeel van de jeugdarts dan ook enkel betrekken bij hun beslissing over de toelating. De jeugdarts kan een school niet dwingen om een kind toe te laten en kan ook niet beoordelen of een bepaalde school de geschikte plek is voor het kind om zich te ontplooien en ontwikkelen. Het oordeel van de jeugdarts ziet alleen op de vraag of het kind in staat is om zich te ontwikkelen en te ontplooien. De vraag rijst dan ook hoe de rol van de jeugdarts zich verhoudt tot het feit dat de beslissing tot toelating is voorbehouden aan het bevoegd gezag van de school.

De meldplicht

Samenwerkingsverbanden krijgen een meldplicht bij de jeugdarts bij (dreigende) uitval van een leerling.¹⁵ Zij dienen de jeugdarts tijdig te betrekken. De jeugdarts wordt zo in staat worden gesteld om het sociale, pedagogische en fysieke milieu van de jeugdige op school te beoordelen. Uit de Memorie

¹² EHRM 10 september 2020, nr. 59751/15 (*G.L. tegen Italië*), para. 69.

¹³ Memorie van Toelichting bij het Voorstel van wet van het lid van Meenen tot wijziging van het wetboek van Strafrecht in verband met de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES tot handhaving van het recht op onderwijs, p. 2.

¹⁴ Artikel 40 lid 1 Wpo en artikel 27 lid 1 Wvo.

¹⁵ Memorie van Toelichting bij het Voorstel van wet van het lid van Meenen tot wijziging van het wetboek van Strafrecht in verband met de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES tot handhaving van het recht op onderwijs, p. 9.

van Toelichting bij het concept wetsvoorstel volgt verder dat het alleen in die situatie mogelijk is om de kennis over aanpassingen in het onderwijs en de zorg op school in de regio optimaal te benutten.¹⁶

Bovenstaande roept een aantal vragen op. Zo is het niet duidelijk wat precies onder het tijdig inschakelen van de jeugdarts wordt verstaan, wanneer is dat tijdig? Ook rijst de vraag of jeugdartsen überhaupt iets kunnen zeggen over aanpassingen op school. Dit vereist actuele kennis van het onderwijsveld. Kan van een jeugdarts worden verlangd dat hij op de hoogte is van alle ontwikkelingen in het onderwijs? Daarnaast is niet duidelijk wanneer sprake is van dreigende uitval, een heldere omschrijving ontbreekt.

De rol van de gemeente

Voorts wordt beschreven dat door de meldplicht bij de jeugdarts, gemeenten in staat worden gesteld om adequate maatregelen te formuleren om zo de gezondheidsbedreigingen voor de leerling op school te beïnvloeden en deze *indien nodig* dwingend, in te brengen in het op overeenstemming gericht overleg over het ondersteuningsplan van de samenwerkingsverbanden.¹⁷ Het is niet duidelijk in welke gevallen dit precies nodig is. Dit dient uitgewerkt te worden in de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel.

Verhouding tot andere actoren

In onderhavig wetsvoorstel krijgt de jeugdarts een prominente rol. In de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel wordt geschreven dat overlegtafels op scholen worden gevuld met bemiddelaars, zoals onder andere de leerplichtambtenaar en de onderwijs(zorg)consulent.¹⁸ Waar hiermee op wordt gedoeld is niet duidelijk. De vraag rijst of deze actoren niets toevoegen en zo ja, waarom niet? Ook volgt uit het onderhavig wetsvoorstel niet hoe de rol van de jeugdarts zich verhoudt tot de rollen van de leerplichtambtenaar en de onderwijs(zorg)consulent. Wat is hun rol en op welk moment kunnen zij worden ingeschakeld? Het verdient aanbeveling in het onderhavig wetsvoorstel ook aandacht te besteden aan de andere actoren uit het onderwijsveld.

Verschillende toets momenten?

De jeugdarts, dan wel behandelend arts, beoordeelt de ontplooiingsmogelijkheden van het kind en geeft hierover een verklaring af.¹⁹ Uit de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel volgt niet of er meerdere 'toets momenten' zijn waarbij naar de ontplooiingsmogelijkheden van het kind wordt gekeken. Een vrijstelling op grond van 5 onder a Lpw kan immers ook worden aangevraagd voor leerlingen die al toegelaten zijn tot een school. Het is niet duidelijk hoe de ontplooiingsmogelijkheden in dat geval worden beoordeeld. Het verdient aanbeveling om meerdere toets momenten op te nemen waarbij naar de ontplooiingsmogelijkheden van het kind wordt gekeken.

4. Rechtswaarborgen

Als de rol van de jeugdarts blijft zoals nu beschreven in het wetsvoorstel, lopen wij tegen de volgende punten aan. Wanneer de jeugdarts verklaart dat een kind zich kan ontwikkelen en ontplooien, maar ouders van mening zijn dat het sociaal, pedagogisch en fysieke milieu op school de ontwikkeling in de weg staat en er geen andere school is, ontstaat er in de praktijk een impasse waar in het onderhavig wetsvoorstel geen oplossingsrichting voor wordt geboden. Het is niet duidelijk welke

¹⁶ Ibidem, p.9.

¹⁷ Memorie van Toelichting bij het Voorstel van wet van het lid van Meenen tot wijziging van het wetboek van Strafrecht in verband met de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES tot handhaving van het recht op onderwijs, p. 9.

¹⁸ Ibidem, p. 6.

¹⁹ Ibidem, p. 2.

rechtswaarborgen er voor ouders en kinderen zijn. Dit dient verduidelijkt te worden in het wetsvoorstel.

Zo is niet duidelijk wat ouders en kinderen kunnen doen in het geval de jeugdarts niet (tijdig) wordt ingeschakeld door het samenwerkingsverband. Ook is niet bekend wat ouders en kinderen kunnen doen wanneer zij het niet eens zijn met de verklaring van de jeugdarts. Dit aspect dient nader uitgewerkt te worden in de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel. Daarbij verdient het aanbeveling om ook de mogelijkheid voor het aanvragen van een second opinion op te nemen.

Uit de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel volgt dat de jeugdarts zal aanhaken bij het relatief kleine overleg tussen de school, het samenwerkingsverband, de behandelaar en de ouders/leerling.²⁰ De ouders en het kind zullen dus aansluiten bij een overleg met verschillende professionals hetgeen intimiderend kan zijn. De onderwijs(zorg)consulent heeft ook als taak om ouders te ondersteunen in gesprekken met bijvoorbeeld de school, maar wordt niet als deelnemer aan het overleg genoemd. Is er ruimte voor de ouders en het kind om een vertrouwenspersoon mee te nemen of een onderwijs(zorg)consulent aan te haken ter ondersteuning? Overigens volgt uit de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel niet wat het doel precies is van het overleg. Het verdient aanbeveling om dit samen met de rol van de vertrouwenspersoon nader te concretiseren.

5. Kinderrechtelijke waarborgen

Defence for Children wijst op het feit dat de rechtspositie van kinderen niet goed is verankerd in onderhavig wetsvoorstel. Er wordt onvoldoende aandacht besteed aan de rechten en de belangen van het kind. Kinderen zijn zelfstandig drager van het recht op onderwijs. Het wetsvoorstel en de toelichting hierop focussen met name op de rol van de jeugdarts, maar gaan niet uitdrukkelijk in op de rechten van kinderen en de rechtswaarborgen die hieruit voortvloeien.

Belang van het kind

Centraal in het IVRK staat het belang van het kind. In artikel 3 is vastgelegd dat de belangen van het kind een eerste overweging moeten zijn als er een beslissing wordt genomen die het kind aangaat. Om vast te stellen wat in de concrete situatie in het belang van het kind is, moet in de eerste plaats worden gekeken naar de overige rechten die worden genoemd in het IVRK. Wanneer het gaat om een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a Lpw, zijn met name artikel 6 IVRK (recht op ontwikkeling), artikel 12 IVRK (recht om gehoord te worden), artikel 23 IVRK (kind met handicap) en artikel 28 en 29 IVRK (het recht op onderwijs en op onderwijs van goede kwaliteit) van belang.

Defence for Children vindt het opvallend dat het belang van het kind slechts één keer wordt genoemd in het wetsvoorstel en niet nader wordt geconcretiseerd. De vraag is in hoeverre het belang van het kind wordt gediend met het onderhavig wetsvoorstel. Dit dient nader te worden geconcretiseerd. In het wetsvoorstel dient te worden verankerd dat bij de beslissing rondom de toelating tot een school en bij de beslissing tot het wel of niet vrijstelling van de Lpw de belangen van het kind een eerste overweging dienen te zijn. Dit betekent onder andere dat bij iedere beslissing beschreven moet worden hoe de belangen van het kind zijn onderzocht en beoordeeld en welk gewicht eraan is toegekend bij het nemen van het besluit.²¹

²⁰ Memorie van Toelichting bij het Voorstel van wet van het lid van Meenen tot wijziging van het wetboek van Strafrecht in verband met de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES tot handhaving van het recht op onderwijs, p. 9.

²¹ CRC/C/GC/14, 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), 29 May 2013, para. 14 sub b.

Recht op ontwikkeling

In artikel 6 IVRK is het recht op leven en ontwikkeling van een kind vastgelegd. De overheid is op grond van dit artikel verplicht om het recht op leven en ontwikkeling van het kind in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Het VN-Kinderrechtencomité stelt in General Comment nr. 5 dat het van de overheid verwacht dat zij de term ontwikkeling in de meeste ruime mate interpreteren en zien als een holistisch concept, waarbij de psychische, mentale, spirituele, morele, psychologische en sociale ontwikkeling van het kind betrokken worden.²² In onderhavig wetsvoorstel dient te worden vastgelegd dat hiermee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind.

Recht om te worden gehoord

Ieder kind heeft volgens artikel 12 IVRK het recht om zijn mening te geven over alle zaken die hem aangaan. Onderwijs valt hier ook onder. Aan de mening van het kind dient passend belang te worden gehecht die in overeenstemming is met de leeftijd en de rijpheid van het kind. Voor kinderen met een beperking is het recht om hun mening te geven nadrukkelijk in artikel 7 lid 3 VN-Verdrag Handicap neergelegd. Als uitgangspunt geldt dat ieder kind in staat is zijn mening te uiten.

Uit de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel volgt niet in hoeverre rekening wordt gehouden met de mening van het kind. Het is niet duidelijk of het kind in de gelegenheid wordt gesteld om zijn mening te geven en hoe zijn mening inzichtelijk wordt gemaakt. In de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel staat bijvoorbeeld niet vermeld of het kind zal worden betrokken bij de te voeren gesprekken of dat er een apart gesprek met het kind zal worden gevoerd. Ook wordt niet ingegaan op de vraag of een kind de mogelijkheid heeft om te klagen over een beslissing ten aanzien van de verklaring van de jeugdarts. Daarnaast dient duidelijker vastgelegd te worden op welke manier kinderen zelf initiatief kunnen nemen om hun mening te uiten.

Defence for Children is van mening dat het nodig is om het recht om gehoord te worden uitdrukkelijk te borgen in het wetsvoorstel en de toelichting daarop. Het verdient aanbeveling om daarbij de vijf stappen voor betekenisvolle participatie, die het Comité heeft opgesteld, als uitgangspunt te nemen.²³ In het kort gaat het om de volgende stappen:

- Voldoende toegang tot begrijpelijke informatie
- Worden gehoord
- Serieus worden genomen
- Terugkoppeling over de beslissing die is genomen
- De mogelijkheid om te klagen over de beslissing.

De vijf stappen voor betekenisvolle participatie dienen in het wetsvoorstel verankerd te worden.

Kinderen met een handicap

Het onderwijs dient volgens het IVRK te zijn gebaseerd op gelijke kansen. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan bijzondere groepen kinderen die belemmeringen ervaren om op dezelfde wijze als hun leeftijdsgenoten van hun rechten te genieten. In artikel 23 IVRK wordt speciale aandacht gevraagd voor kinderen met handicap. In dit artikel is vastgelegd dat kinderen met een handicap recht hebben op daadwerkelijke toegang tot onderwijs. De toegankelijkheid van het onderwijs wordt door middel van onderhavig wetsvoorstel verbeterd.

²² Par. 12, UN Document CRC/GC/5.

²³ CRC/C/GC 12, General Comment no. 12 (2009), the right of the child to be heard, 20 July 2009, paras. 40 t/m 47.

Echter, het Comité licht artikel 23 IVRK toe in General Comment nr. 9 en gebruikt daarin uitdrukkelijk het begrip ‘inclusief onderwijs’.²⁴ Specifiek met betrekking tot het onderwijs in Nederland riep het Comité de Nederlandse regering in 2015 op om te zorgen voor toegang tot inclusief onderwijs zonder vertragingen.²⁵ Zoals eerder aangegeven is het huidige onderwijssysteem niet inclusief en ontvangen kinderen met een handicap niet altijd de ondersteuning die zij nodig hebben. Het verdient daarom aanbeveling om in de Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel ook in te gaan op de verdragsrechtelijke verplichtingen die de Nederlandse Staat op grond van artikel 24 VN-Verdrag Handicap en artikel 23 IVRK heeft om een inclusief onderwijssysteem te realiseren.

Tot slot

Defence for Children is voorstander om middels een wettelijk kader het leerrecht van kinderen en jongeren te verankeren en te waarborgen. Hoewel met onderhavig wetsvoorstel een stap in de goede richting is gezet, dient er meer te gebeuren om inclusief onderwijs daadwerkelijk te realiseren dan het beperken van de gronden waarop een vrijstelling van de leerplicht kan worden verleend. Er dient niet alleen naar de toegang tot het onderwijs te worden gekeken, maar naar het onderwijssysteem als geheel. Defence for Children adviseert tevens om de rechten en de belangen van kinderen uitdrukkelijk in het wetsvoorstel vast te leggen.

Defence for Children doet de volgende aanbevelingen aan de wetgever ten behoeve van het verder verduidelijken en ontwikkelen van het leerrecht:

- Zorg dat het wetsvoorstel bijdraagt aan een progressieve realisatie van inclusief onderwijs;
- Stel financiële middelen beschikbaar voor de realisatie van inclusief onderwijs;
- Licht de belemmeringen in het samenspel van het onderwijs en de jeugdgezondheidszorg toe alsmede de wijze waarop deze door middel van onderhavig wetsvoorstel worden opgelost;
- Verwijs niet alleen naar artikel 24 VN-Verdrag Handicap, maar ook naar andere relevante verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het herziene Europees Sociaal Handvest;
- Neem in het wetsvoorstel op dat er ook naar de kwaliteit van interactie met de leeromgeving moet worden gekeken en dat dit moet worden meegewogen bij de beslissing om een kind wel of niet vrij te stellen van de Lpw;
- Ga uit van een benadering volgens sociaal model in plaats van een medisch model;
- Geef een duidelijke definitie van de termen ‘ontplooiingsmogelijkheden’ en ‘ontwikkeling’;
- Leg vast en werk uit dat de beoordeling van de vraag of een kind wel of niet in staat is om zich te ontwikkelen een maatwerkbeslissing moet blijven;
- Verduidelijk de rol van de jeugdarts, ook in relatie tot andere actoren;
- Verduidelijk welke rechtswaarborgen er voor ouders en kinderen zijn;
- Zorg voor een betere verankering van de rechtspositie van kinderen in onderhavig wetsvoorstel.

Hoogachtend,

Namens Defence for Children,

mr. drs. J. A. Walst

mr. C.D. Roso

²⁴ CRC/C/GC/9, General Comment no. 9 (2006), the rights of children with disabilities, 27 February 2007.

²⁵ CRC/C/NDL/CO/4, Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands, 8 juni 2015.