|  |  |
| --- | --- |
| No. W05.22.00183/I | 's-Gravenhage, 8 juni 2023 |

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 november 2022 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Meenen tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Leerplichtwet BES, de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra en de Wet voortgezet onderwijs 2020 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht, met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel introduceert de initiatiefnemer de term ‘leerrecht’ in het Nederlandse onderwijsstelsel. Uit dit recht vloeien verschillende specifieke deelrechten voort: het ontwikkelrecht, het recht op toegang, het recht op maatwerk en het hoorrecht. Het doel van de initiatiefnemer, zo blijkt uit de toelichting, is tweeledig. Enerzijds wil hij rechten die voortvloeien uit verdragen (zoals het recht op onderwijs, maar ook het recht van kinderen om gehoord te worden) codificeren en uitwerken op nationaal niveau. Hij richt zich echter ook specifiek op een bepaalde doelgroep, namelijk kinderen die zonder passende onderwijsplek thuiszitten en die in staat gesteld moeten worden daadwerkelijk van hun leerrecht gebruik te kunnen maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State is met de initiatiefnemer van mening dat zoveel mogelijk kinderen een passend onderwijsaanbod moeten krijgen en dat de bestaande kaders hiervoor verruimd moeten worden. De initiatiefnemer adresseert terecht de structurele problematiek van de ‘thuiszitters’. Ook ziet de Afdeling toegevoegde waarde in het expliciteren van het recht op onderwijs in nationale wetgeving.

De Afdeling heeft echter bezwaren tegen de wijze waarop de initiatiefnemer deze uitgangspunten in het voorliggende wetsvoorstel vormgeeft. Zowel ten aanzien van leerlingen in het algemeen, als ten aanzien van leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften zijn de uit dit voorstel voortvloeiende aanspraken onvoldoende bepaald. Mede hierdoor zijn de praktische betekenis en de toegevoegde waarde van verschillende onderdelen van het voorstel niet voldoende duidelijk. De voorgestelde verreikende bevoegdheden van de leerambtenaar en de uitbreiding van de taken van de samenwerkingsverbanden gaan ten koste van de eigen verantwoordelijkheid en vrijheid van schoolbesturen ten aanzien van de inrichting van het onderwijs.

De Afdeling merkt op dat de initiatiefnemer daarbij voorbij gaat aan het belang van leerlingen bij het collectieve karakter van onderwijsvormen, waarin zij met en door elkaar leren en zich ontwikkelen. De school vormt een onderwijsgemeenschap. Mede daarom moeten de aanspraken van individuele kinderen, hoewel zwaarwegend, altijd worden afgewogen tegen de redelijke belangen van het collectief en van de andere actoren in het onderwijs. Het gebrek aan afbakening van het leerrecht leidt ook tot onbepaalde verplichtingen voor schoolbesturen en daarmee tot een mogelijke aantasting van hun rechtszekerheid en inrichtingsvrijheid, zeker als deze verplichtingen kunnen worden gesanctioneerd met een boete. In verband hiermee dient het voorstel nader te worden overwogen.

Dit advies bestaat uit zeven onderdelen. Ten eerste wordt de aanleiding voor en inhoud van het initiatiefwetsvoorstel geschetst (onderdeel 1). Vervolgens maakt de Afdeling opmerkingen over de algemene vormgeving van het leerrecht (onderdeel 2). Daarna gaat de Afdeling in op vier specifieke rechten waarin het leerrecht is uitgewerkt, namelijk het ontwikkelrecht (onderdeel 3), het recht op toegang (onderdeel 4), het recht op maatwerk (onderdeel 5) en het hoorrecht (onderdeel 6). Tot slot maakt de Afdeling opmerkingen over de uitvoerbaarheid van het voorstel (onderdeel 7).

1. Aanleiding voor en inhoud van het wetsvoorstel

*a. Een algemeen recht en een specifieke doelgroep*

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het huidige voorstel blijkt dat de initiatiefnemer aanvankelijk een oplossing zocht voor de specifieke problematiek van de ‘thuiszitters’, en in het bijzonder voor de kinderen die vanwege het ontbreken van passend onderwijsaanbod zijn vrijgesteld van de leerplicht. De initiatiefnemer stelde in het oorspronkelijke (consultatie)wetsvoorstel voor de gronden voor vrijstelling van de leerplicht te beperken.[[1]](#footnote-2)

Vervolgens heeft de initiatiefnemer het voorstel – in het licht van de consultatiereacties – ingrijpend aangepast. Hij introduceert daarin het begrip ‘leerrecht’ in de tot Leerwet omgedoopte Leerplichtwet en in de onderwijswetten. Het leerrecht betreft een recht dat ieder kind op grond van verdragsverplichtingen toekomt, welk recht de initiatiefnemer wenst te codificeren.[[2]](#footnote-3) Daarmee heeft zijn voorstel een ruimere strekking gekregen.

Uit de toelichting blijkt overigens dat de initiatiefnemer zich nog steeds vooral richt op de thuiszitters, en meer in het algemeen op kinderen en jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte.[[3]](#footnote-4) Knelpunten die de initiatiefnemer noemt zijn onder meer dat het voor leerlingen soms niet mogelijk is de leerplicht na te leven, en dat het voor scholen nagenoeg onmogelijk is om sommige leerlingen tegemoet te komen in wat zij nodig hebben. Het kind doet of geheel mee, of niet. Daarnaast wijst hij op de verschillen in organisatie van en gebrekkige aansluiting tussen het onderwijsstelsel en het zorgstelsel.

*b. Voorgestelde maatregelen*

De initiatiefnemer formuleert een algemeen leerrecht en werkt dit uit in zowel de Leerplichtwet als in sectorwetgeving. Daarnaast verwijst hij regelmatig naar een specifieke doelgroep, namelijk kinderen met een (vastgestelde) extra ondersteuningsbehoefte. Hierdoor worden twee soorten maatregelen voorgesteld: maatregelen die zich specifiek richten op kinderen met een (vastgestelde) extra ondersteuningsbehoefte[[4]](#footnote-5), maar ook maatregelen die voor alle kinderen hebben te gelden.[[5]](#footnote-6)

De maatregelen die de initiatiefnemer voorstelt, houden in hoofdlijnen het volgende in:

* Het leerrecht wordt wettelijk verankerd.[[6]](#footnote-7) In het voorstel valt het leerrecht uiteen in een recht op ontwikkeling, een recht op toelating, een recht op maatwerk, en een recht om te worden gehoord.
* De eis van geregeld schoolbezoek als onderdeel van de leerplicht wordt vervangen door de eis deel te nemen aan het aangeboden onderwijs.[[7]](#footnote-8) De leerplicht wordt tijd- en plaatsonafhankelijk. In het belang van het kind kan worden afgeweken van de regels over onderwijstijd, onderwijsdagen, onderwijslocatie en onderwijsprogramma.
* De wettelijke bepalingen over de toelating van leerlingen en de zorgplicht van schoolbesturen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven worden gewijzigd, waarbij de leerling in beginsel steeds wordt toegelaten en pas na toelating en inschrijving wordt onderzocht of sprake is van een extra ondersteuningsbehoefte. Het bevoegd gezag dient het leerrecht te respecteren. Daarnaast moeten de samenwerkingsverbanden passend onderwijs de verwezenlijking van het leerrecht voor elk kind in hun gebied mogelijk maken, ook als er geen mogelijkheid is voor het kind om aan het regulier of het speciaal onderwijs deel te nemen.[[8]](#footnote-9)

* Samenwerkingsverbanden kunnen de bekostiging die de minister aan hen verstrekt aanwenden om te verzekeren dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken, dat leerlingen die extra ondersteuning behoeven een passend onderwijsaanbod krijgen en dat elk kind zich overeenkomstig het leerrecht kan ontwikkelen. Scholen moeten het onderwijsbudget ook kunnen inzetten voor de cofinanciering van een onderwijs(zorg)arrangement.[[9]](#footnote-10)
* De leerplichtambtenaar wordt een leerambtenaar en krijgt de bevoegdheid om schoolbesturen en samenwerkingsverbanden aanwijzingen te geven om het leerrecht van individuele leerlingen te verwezenlijken. Niet-naleving daarvan kan leiden tot een bestuurlijke boete, op te leggen door het College van burgemeester en wethouders.
* De jeugdarts wordt gepositioneerd als onafhankelijk deskundige inzake de ondersteuningsbehoefte van het kind en het ondersteuningsaanbod. De ouders en het kind kunnen de jeugdarts hierover om advies vragen. De leerambtenaar kan de jeugdarts vragen de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden van het kind te onderzoeken.
* Er komt een onafhankelijk landelijk steunpunt leerrecht dat informatie verstrekt over het leerrecht en over leren met een ondersteuningsbehoefte. Daarnaast kan het steunpunt desgevraagd adviseren over en begeleiden bij de totstandkoming van een passend onderwijsaanbod in individuele gevallen.

2. Algemene opmerkingen over de vormgeving van het leerrecht

*a. Het recht op onderwijs*

Het voorstel legt vast dat ieder kind recht heeft op onderwijs – het leerrecht – dat gericht is op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind.[[10]](#footnote-11) Daarbij wijst de initiatiefnemer op verschillende verplichtingen uit verdragen. Het gaat hierbij zowel om algemene mensenrechtenverdragen zoals het IVESCR, EVRM en ESH, als ook om specifieke verdragen, zoals het IVRK en IVRPH.[[11]](#footnote-12)

Met de initiatiefnemer is de Afdeling van mening dat het verankeren van het recht op onderwijs in wetgeving toegevoegde waarde heeft.[[12]](#footnote-13) In de relevante wetten kan concreet worden uitgewerkt hoe vorm wordt gegeven aan verplichtingen uit de Grondwet en verdragen. Dit spoort op zichzelf met het karakter van het recht op onderwijs als sociaal grondrecht, dat naar zijn aard door de nationale overheid verder moet worden geconcretiseerd. De formulering van dit recht als een ‘leerrecht’ sluit ook aan bij recente opvattingen in het onderwijsveld en de literatuur.[[13]](#footnote-14)

De Afdeling tekent hierbij echter het volgende aan. De initiatiefnemer koppelt het leerrecht aan een aantal dwingende verplichtingen van scholen en samenwerkingsverbanden. Het recht op onderwijs, zoals dat in verdragen is geformuleerd, legt weliswaar een resultaatsverplichting aan de verdragsstaat op om het primaire onderwijs voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar te stellen. Daarnaast bevat het recht op onderwijs echter vooral inspanningsverplichtingen voor de staat. Dit recht kan niet in iedere situatie ongeclausuleerd door individuele leerlingen en hun ouders worden ingeroepen. De rechten van het individuele kind wegen weliswaar zwaar, maar moeten worden afgewogen tegen andere grondrechten (zoals de vrijheid van onderwijs en de godsdienstvrijheid), de belangen van de instelling (die niet onevenredig belast moet worden) en de belangen van andere leerlingen en ouders.[[14]](#footnote-15)

De Afdeling wijst er in dit verband op dat uit artikel 3 van het IVRK voortvloeit dat het recht van het kind *een* eerste overweging behoort te zijn maar dat dit niet betekent dat het belang van het *individuele* kind absolute voorrang heeft boven andere belangen, ook die van andere kinderen.[[15]](#footnote-16) In dat licht beschouwd is het bijvoorbeeld noodzakelijk dat schoolbesturen grenzen kunnen stellen aan toelating van leerlingen op organisatorische gronden (capaciteit), voorkennisvereisten, het pedagogisch-didactisch profiel en de grondslag van de instelling. Het recht op onderwijs betreft dan ook een recht op toelating tot het onderwijssysteem, niet tot een specifieke school.[[16]](#footnote-17)

Tegenover de belangen van individuele leerlingen staan veelal collectieve belangen. Het funderend onderwijs is in belangrijke mate een collectief georganiseerd proces. Aandacht voor het individu is daarbij zeker een uitgangspunt, maar dat kan er niet toe leiden dat het onderwijs volledig wordt geïndividualiseerd. Deels heeft het onderwijs juist baat bij het collectieve karakter van onderwijsvormen, waarin leerlingen met elkaar zich leren te ontwikkelen. De school vormt idealiter dan ook een onderwijsgemeenschap.

Bij de bespreking van de verschillende specifieke rechten die de initiatiefnemer uit het leerrecht afleidt, zal de Afdeling op dit spanningsveld terugkomen en toelichten waar de initiatiefnemer de verplichtingen jegens individuele leerlingen, met het oog op de bovengenoemde noodzakelijke belangenafweging, onvoldoende afbakent. In het algemeen adviseert de Afdeling de initiatiefnemer in het voorstel meer aandacht te besteden aan de afweging tussen de belangen van de verschillende actoren in het onderwijs. Dit zou er toe moeten leiden dat bepaalde verplichtingen van scholen, bijvoorbeeld ten aanzien van het bieden van maatwerk, scherper worden omlijnd. Dit is ook noodzakelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en de inrichtingsvrijheid van scholen en samenwerkingsverbanden, zoals de Afdeling hierna en in punt 7 van dit advies nader zal toelichten.

*b. Consequenties van plaatsing van het leerrecht in de Leerplichtwet*

*i. Doorkruising van het formele karakter van de Leerplichtwet*

Het leerrecht wordt geconcretiseerd door het recht op onderwijs vast te leggen in de Leerplichtwet, omgedoopt tot Leerwet. Dit brengt mee dat het leerrecht in acht moet worden genomen door een ieder die zich bezig houdt met de uitvoering van het onderwijs dat binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel valt. Gelet op de in deze wet gehanteerde definities behoort daartoe het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het leerrecht wordt vervolgens uitgewerkt in de sectorwetten voor het primair en voortgezet onderwijs, maar niet voor het middelbaar beroepsonderwijs waar sommige studenten ook nog leerplichtig zijn.

De Afdeling wijst erop dat de huidige Leerplichtwet een formeel karakter heeft. Deze wet voorziet alleen in de plicht om bij een onderwijsinstelling ingeschreven te staan en daar onderwijs te volgen. De initiatiefnemer legt nu ook het leerrecht in de Leer(plicht)wet vast en geeft de leer(plicht)ambtenaar de bevoegdheid om ten behoeve van individuele leerlingen concrete aanwijzingen ten aanzien van de inrichting van het onderwijs op een school te geven.[[17]](#footnote-18) Daarbij kunnen inhoudelijke eisen worden gesteld aan het onderwijs. Tot nu toe vindt inhoudelijke normering enkel plaats in de sectorregelgeving waarop de onderwijsinspectie toezicht houdt (zie hierna).

De Afdeling adviseert aan te sluiten bij de huidige wetssystematiek en omwille van de toegankelijkheid en kenbaarheid van de regelgeving het leerrecht niet te regelen in de Leer(plicht)wet, maar het leerrecht en de specifieke onderdelen van dat recht uitsluitend in de onderwijssectorwetgeving vast te leggen. Voorts adviseert de Afdeling toe te lichten waarom het leerrecht in het voorstel niet wordt uitgewerkt voor leerplichtigen in het middelbaar beroepsonderwijs.

*ii. Toezicht door gemeente/leerambtenaar naast onderwijsinspectie*

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat de taak van de leerplichtambtenaar, die in het voorstel van de initiatiefnemer leerambtenaar gaat heten, fundamenteel verandert. Momenteel houdt de leerplichtambtenaar toezicht op de naleving van de leerplicht. In het voorstel van de initiatiefnemer krijgt de leerambtenaar op grond van de Leerwet een aanwijzingsbevoegdheid en krijgt hij daarmee de bevoegdheid toezicht te houden op de inrichting van het onderwijs met het oog op het verwezenlijken van het leerrecht van individuele leerlingen.[[18]](#footnote-19) In dat verband houdt hij onder meer toezicht op de beslissingen van schoolbesturen over toelating, afspraken over onderwijs en ondersteuning, en maatregelen zoals schorsing en verwijdering.[[19]](#footnote-20) Bij niet-naleving van een aanwijzing kan het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete opleggen.[[20]](#footnote-21) Voorts kan de leerambtenaar, als de school overgaat tot verwijdering of als uitval dreigt, een jeugdarts inschakelen om de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden van een leerling vast te stellen.[[21]](#footnote-22)

In het bijzonder als gevolg van de toekenning van deze aanwijzingsbevoegdheid aan de leerambtenaar komt het toezicht op het onderwijs bij twee actoren te liggen, aangezien ook de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de inhoud van het onderwijs. De toelichting gaat onvoldoende in op de onderlinge verhouding van bevoegdheden tussen beide actoren, noch op de doelmatigheid van dit tweeledige toezicht.

De leerambtenaar krijgt derhalve een inhoudelijke betrokkenheid bij het onderwijs, en wordt met het oog daarop een niet genormeerde aanwijzingsbevoegdheid gegeven die ziet op de inrichting en inhoud van het onderwijs, organisatie en ondersteuning. Het risico bestaat dat de inrichtingsvrijheid van het onderwijs op deze manier wordt beperkt, hetgeen belemmerend kan werken voor het formuleren en implementeren van de onderwijsvisie van de school. Daarnaast werkt de vormgeving van de bevoegdheid van de leerambtenaar rechtsonzekerheid voor het schoolbestuur in de hand. De aanwijzingsbevoegdheid is immers zeer open en algemeen geformuleerd, in de zin dat een aanwijzing concrete maatregelen omvat “voor de inrichting van het onderwijs dat de leerling ontvangt en de ondersteuning die daarbij gegeven wordt”. Het is dus aan de leerambtenaar om hier invulling aan te geven, zonder dat dit nader is ingekaderd.

Dit kan ertoe leiden dat de leerambtenaar buiten scholen, samenwerkingsverbanden en inspectie om individuele maatwerkpakketten en specifieke beslissingen voorschrijft. Dat, zoals de initiatiefnemer betoogt, de bevoegdheid van de leerambtenaar beperkt is tot individuele gevallen en zich niet uitstrekt tot het algemene beleid van de school, maakt dit niet anders. Het accommoderen van het leerrecht van individuele leerlingen kan immers leiden tot consequenties voor het onderwijs op een school in het algemeen. Daarbij merkt de Afdeling op dat dit zou vereisen dat de leerambtenaar en de gemeente de nodige expertise zouden moeten gaan verkrijgen om hierover te kunnen oordelen. Deze expertise bestaat al bij de Onderwijsinspectie, die toeziet op het naleven van de zorgplicht passend onderwijs door schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Daarnaast beschikt de leerambtenaar, anders dan school en samenwerkingsverband, niet over inzicht in het concrete functioneren van de leerling in het onderwijs en in de afwegingen die moeten worden gemaakt ten opzichte van andere belangen.

De Afdeling wijst er overigens op dat in de praktijk de leerplichtambtenaar nu al een *faciliterende* en bemiddelende rol kan spelen bij toelating van leerlingen tot scholen. Desgewenst zou deze faciliterende rol kunnen worden verankerd in de wet. Dit zou (ook zonder toekenning van beslissingsbevoegdheden) de positie van de ambtenaar in zijn bemiddelende rol kunnen versterken.

De Afdeling adviseert, met het oog op het bovenstaande, om af te zien van de toezichthoudende rol van de leerambtenaar zoals hier wordt voorgesteld.

3. Recht op ontwikkeling

*a. Afbakening van het recht op ontwikkeling*

De initiatiefnemer leidt blijkens de toelichting uit het leerrecht een ontwikkelrecht voor ieder kind af.[[22]](#footnote-23) Hij interpreteert daarbij een aantal bepalingen in verdragen zo, dat het daarin geformuleerde recht op onderwijs ook een recht op ontwikkeling inhoudt.

Dit recht werkt door in de voorgestelde verplichtingen. Scholen moeten zich in hun onderwijs – ‘in overeenstemming met het leerrecht’ – in elk geval richten op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, het ontwikkelen van creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis en het ontwikkelen van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden van hun leerlingen.[[23]](#footnote-24) Daarnaast moeten samenwerkingsverbanden verzekeren dat alle kinderen, onder wie kinderen die zijn vrijgesteld van de verplichting tot inschrijving op een school, altijd de mogelijkheid hebben om zich overeenkomstig het leerrecht te ontwikkelen.[[24]](#footnote-25)

Gezien het takenpakket en de bevoegdheden van het samenwerkingsverband zal het hierbij in eerste instantie gaan om kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. De Afdeling merkt echter op dat de initiatiefnemer het ‘ontwikkelrecht’ in het algemeen – voor alle kinderen – onder de reikwijdte van het recht op onderwijs brengt.[[25]](#footnote-26) Onduidelijk is, zowel in het algemeen als ten aanzien van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte en kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht, wat dit betekent voor de concrete inhoud van hun leerrecht. Specifiek wijst de Afdeling erop dat de verplichtingen die de initiatiefnemer formuleert voor scholen en samenwerkingsverbanden, onduidelijk zijn.

Daarbij is het van belang dat, zoals reeds aangegeven onder punt 2, helder wordt gemaakt welke aanspraken kunnen worden gemaakt op grond van deze bepalingen en hoe deze worden afgewogen tegen de belangen van, bijvoorbeeld, instellingen en andere leerlingen. In een dergelijke concretisering zit immers de toegevoegde waarde ten opzichte van verdragsbepalingen. Daarbij adviseert zij de initiatiefnemer om tevens in te gaan op de verhouding tot de huidige opdrachten van het onderwijs, waarbij de ontwikkeling van kinderen een centrale plaats inneemt.[[26]](#footnote-27)

De Afdeling adviseert de rechten en plichten, met inachtneming van bovenstaande, nader te concretiseren en het voorstel aan te passen.

*b. Verplichtingen ten aanzien van vrijgestelde kinderen*

Samenwerkingsverbanden moeten volgens het wetsvoorstel verzekeren dat niet alleen kinderen die staan ingeschreven bij de onder hen ressorterende scholen, maar alle kinderen in de leerplichtige fase in hun werkingsgebied zich overeenkomstig het leerrecht kunnen ontwikkelen. Daarbij gaat het ook om kinderen die zijn vrijgesteld van de verplichting om onderwijs aan een school te volgen.[[27]](#footnote-28) Dit betreft onder meer kinderen van wie door de leerplichtambtenaar na advies door een arts is vastgesteld dat zij ook met passende ondersteuning niet in staat zijn om onderwijs te volgen, bijvoorbeeld omdat de zorgbehoefte dominant is.

De Afdeling acht in dergelijke gevallen een verplichting voor samenwerkingsverbanden om het geformuleerde ontwikkelrecht te *verzekeren* niet realistisch. Een samenwerkingsverband zal vaak de expertise, capaciteit en bevoegdheden ontberen om aan een dergelijke resultaatsverplichting te kunnen voldoen. Daarnaast raakt het dan vaak betrokken bij het verlenen van zorg die buiten het werkterrein van de scholen ligt die deel uitmaken van het samenwerkingsverband. Tegelijkertijd beoogt het voorstel kinderen die nu vrijgesteld zijn en thuis zitten terwijl ze met aanpassingen wel aan een vorm van onderwijs of ontwikkeling kunnen deelnemen, de kans te bieden dit daadwerkelijk te doen. Niet duidelijk is, hoe de initiatiefnemer het proces van teruggeleiding van deze vrijgestelde kinderen voor zich ziet.

De Afdeling adviseert de groep van leerplicht-vrijgestelde kinderen niet onder de reikwijdte van de verplichting van samenwerkingsverbanden te brengen en het voorstel daartoe aan te passen. Zij adviseert tevens, in te gaan op het proces van teruggeleiding van reeds van de leerplicht vrijgestelde kinderen, naar een vorm van onderwijs of ontwikkeling.

4. Recht op toelating

*a. Moment van onderzoek ondersteuningsbehoefte*

Op dit moment geldt dat bij de aanmelding van een kind onderzocht moet worden of het extra ondersteuning nodig heeft. Als dat het geval is, dan heeft de school een zorgplicht. Die plicht houdt in dat de school waar het kind is aangemeld moet onderzoeken of zij zelf passende ondersteuning kan bieden. Is dit niet het geval, dan houdt de zorgplicht in dat het schoolbestuur op zoek moet naar een passende plek op een andere school binnen het samenwerkingsverband. Tot dat moment mag de leerling niet geweigerd worden. Is het kind niet reeds ingeschreven op een andere school, dan wordt het (na tien weken vanaf het moment van aanmelding) voorlopig op de betreffende school geplaatst en ingeschreven.[[28]](#footnote-29)

Volgens de initiatiefnemer voldoet deze zorgplicht in de praktijk niet, omdat veel ouders niet bekend zijn met de (inhoud) van de zorgplicht.[[29]](#footnote-30) Dit gegeven, in combinatie met het feit dat bij de aanmelding al onderzocht moet worden of het kind extra ondersteuning nodig heeft, leidt er volgens de initiatiefnemer toe dat scholen ouders, nog voordat de aanmelding voltooid is, soms adviseren een andere plek te zoeken (‘wegadviseren’).[[30]](#footnote-31)

De initiatiefnemer stelt drie wijzigingen voor om het door hem gesignaleerde knelpunt te ondervangen. Ten eerste moet het bevoegd gezag een leerling toelaten, behoudens enkele beperkte weigeringsgronden. Ten tweede zou pas na toelating en inschrijving op een school moeten worden onderzocht of een leerling extra ondersteuning behoeft. Ten derde stelt de initiatiefnemer voor dat aan een kind met extra ondersteuningsbehoefte en aan kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht maatwerk wordt geboden. Laatstgenoemd aspect komt onder punt 5 aan de orde in het kader van de bespreking van het recht op maatwerk.

*b. Het recht op toelating*

De Afdeling kan zich voorstellen dat de initiatiefnemer de procedure bij toelating tot een school en de wederzijdse rechten en plichten van schoolbesturen en ouders daarbij nader wil verhelderen, met name als onduidelijkheid leidt tot situaties waarin kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte van onderwijs verstoken blijven. Gezien de tekst[[31]](#footnote-32) van het voorstel wordt een leerling tot een school toegelaten tenzij (a) er geen plaatsruimte beschikbaar is; (b) de ouders niet bereid zijn na verzoek van het schoolbestuur te verklaren de grondslag van het onderwijs op de school te zullen respecteren dan wel te onderschrijven; (c) niet wordt voldaan aan gerechtvaardigde inrichtingseisen.[[32]](#footnote-33) Daarmee wordt een voor elke leerling geldend recht op toelating tot de gewenste school, behoudens enkele beperkte uitzonderingen, in het leven geroepen.

Zoals de Afdeling in punt 2 van dit advies opmerkte, vloeit een dergelijk sterk, beperkt geclausuleerd en voor elke leerling geldend recht niet voort uit de verdragen. Daarnaast is de meerwaarde van een dergelijk recht, zoals door de initiatiefnemers geformuleerd voor thuiszitters niet voldoende aangetoond (zie het volgende onderdeel).

Indien de initiatiefnemer heeft beoogd zulk een sterk toelatingsrecht slechts voor de categorie leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in te voeren, waarbij de huidige ruimte voor schoolbesturen om een redelijk toelatingsbeleid (bijvoorbeeld een postcode-beleid[[33]](#footnote-34)) te voeren en op basis daarvan leerlingen te weigeren voor het overige intact blijft, adviseert de Afdeling de tekst van de betreffende bepaling dienovereenkomstig aan te passen.[[34]](#footnote-35)

c. *Toegevoegde waarde van een toelatingsrecht*

Uit de Evaluatie passend onderwijs blijkt dat met name de onbekendheid van ouders met de zorgplicht scholen ruimte biedt tot ‘wegadviseren’ om de zorgplicht te ontlopen.[[35]](#footnote-36) Dat gebeurt echter in de fase *voorafgaand* aan de aanmelding. In die fase kan, in een gesprek tussen ouders en school, al aan de orde komen dat een andere school om allerlei redenen geschikter is. Een toelatingsrecht voorkomt overigens niet dat sommige ouders blijven zoeken naar een passende plek voor hun kind, aldus het evaluatierapport. Als een school tot de conclusie komt dat zij zelf het gewenste aanbod niet kan realiseren, en het alternatief niet overeenstemt met de wensen van ouders, ontstaat een patstelling. “Bovendien zoeken ouders vooral een school waar ze zich welkom voelen. Ouders worden dus niet meer door scholen van het kastje naar de muur gestuurd, maar gaan zelf soms verschillende scholen langs.”[[36]](#footnote-37)

Daarbij wijst de Afdeling op de (althans in formele zin) sterke positie die ouders van een leerling met ondersteuningsbehoefte nu reeds hebben: weigering van die leerling vanwege die behoefte is niet geoorloofd, tenzij een andere, meer geschikte school is gevonden. En is de leerling na 10 weken nog niet geplaatst (tenzij ondertussen een andere, meer geschikte school bereid is gevonden de leerling toe te laten) dan moet hij toegelaten en ingeschreven worden. In geval daarna toch tot verwijdering overgegaan wordt kan dat slechts als een geschikt alternatief is gevonden. Mocht toch tot verwijdering worden overgegaan, dan staat bezwaar open en kan tegelijkertijd door de ouders een advies gevraagd worden van de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO). In dit geval kan het schoolbestuur pas op het bezwaar beslissen als de GPO haar advies heeft gegeven.[[37]](#footnote-38) Uit de Evaluatie passend onderwijs blijkt dat deze commissie in een behoefte voorziet en dat van haar adviezen in bezwaarprocedures aan schoolbesturen een lerende werking uitgaat.[[38]](#footnote-39)

De Afdeling is er niet van overtuigd dat met de voorgestelde regeling een wezenlijke verbetering kan worden bereikt.[[39]](#footnote-40) In de kern wijzigt de positie van ouders en leerlingen in de nieuwe opzet niet wezenlijk. Uit de Evaluatie passend onderwijs blijkt dat met name de onbekendheid met de zorgplicht leidt tot ‘wegadviseren’.[[40]](#footnote-41) Ook de initiatiefnemer wijst daarop.[[41]](#footnote-42) Een verdere formalisering van rechten en plichten (en daarmee een verdere juridisering) neemt dit niet weg. Wel zou een steunpunt leerrecht voor ouders en kinderen, zoals voorgesteld door de initiatiefnemer, hun positie kunnen versterken door verbetering van de informatieverschaffing en voorzieningen gericht op bemiddeling. Daarbij zou aansluiting gezocht kunnen worden bij reeds bestaande gremia, zoals het steunpunt passend onderwijs en onderwijsconsulenten.

De Afdeling adviseert om in plaats van de voorgestelde invoering van een verplichting tot toelating nader in te gaan op de hiervoor genoemde alternatieven om de positie van ouders/leerlingen te verbeteren en het voorstel waar nodig aan te passen.

5. Recht op maatwerk

*a. Maatwerkoplossingen*

Op het moment dat, na inschrijving, de extra ondersteuningsbehoefte duidelijk wordt, is het volgens het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband en het bevoegd gezag dat de leerling ‘een passend onderwijsaanbod krijgt’.[[42]](#footnote-43) Bij de vormgeving van dit passend onderwijsaanbod kan worden afgeweken van de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs, van de onderwijstijd en de onderwijsdagen, en van de inhoud van het onderwijs.[[43]](#footnote-44) Het is dus aan de school om maatwerk te leveren, zodat het leerrecht van de leerling voldoende tot uiting komt. De initiatiefnemer stelt hiernaast voor om een steunpunt in het leven te roepen dat onder andere schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hierbij kan adviseren.

De Afdeling merkt op dat het huidige stelsel al aanzienlijke ruimte biedt om tot maatwerkoplossingen te komen. Zo is het in het primair onderwijs mogelijk om voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte bij de inrichting van het onderwijs af te wijken van een of meer onderdelen van het onderwijsprogramma.[[44]](#footnote-45) Het schoolbestuur kan op verzoek van ouders een leerling vrijstellen van deelname aan bepaalde onderwijsactiviteiten.[[45]](#footnote-46) Voor leerlingen in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs kan een ontheffing worden aangevraagd voor delen van het onderwijsprogramma.[[46]](#footnote-47) Daarnaast kan het bevoegd gezag de inspecteur-generaal van het onderwijs vragen in te stemmen met afwijking van het verplichte aantal uren onderwijs, voor kinderen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs, die dit onder bepaalde voorwaarden kan toestaan.[[47]](#footnote-48)

Het voorstel beoogt de ruimte voor maatwerk te vergroten, onder meer door het loslaten van plaats en tijdstip van het onderwijs en van de eis tot het volgen van volledig dagonderwijs. De Afdeling onderschrijft de behoefte aan een verruiming van de mogelijkheden tot het bieden van maatwerk. Het voorstel voorziet echter onvoldoende in de grenzen die hieraan door schoolbesturen kunnen worden gesteld. Zij zullen, gegeven de didactische uitgangspunten, organisatorische randvoorwaarden en de financiële grenzen, slechts tot op zekere hoogte kunnen afwijken van groepsgewijs onderwijs. Schoolbesturen moeten dan ook de ruimte houden om redelijke grenzen te stellen aan het bieden van maatwerk.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de initiatiefnemer niet ingaat op de vraag hoe met de voorgestelde ruimere mogelijkheden voor maatwerk de onderwijskwaliteit gegarandeerd kan blijven. Het is voor de Afdeling daardoor bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre de eisen inzake examinering en diplomering blijven gelden. Is met een ‘maatwerkdiploma’ het civiel effect en toegang tot vervolgonderwijs voldoende gegarandeerd?[[48]](#footnote-49)

De Afdeling adviseert grenzen aan de verplichting tot het leveren van maatwerk in het voorstel op te nemen.

*b. Buitenschoolse voorzieningen*

De vraag is in hoeverre de voorgestelde fundamentele herziening van de zorgplicht zal bijdragen aan het probleem inzake ‘thuiszitters’.[[49]](#footnote-50) Het gaat hier immers om een zeer heterogene groep, waarbij wijd uiteenlopende problemen spelen, die veelal niet of slechts ten dele met aanpassing van het onderwijs opgelost kan worden.[[50]](#footnote-51) Dat laatste geldt des te meer voor kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht en desondanks onder de uitgebreide taakopdracht van de samenwerkingsverbanden vallen.

De initiatiefnemer wijst terecht op de hardnekkigheid van de problematiek van deze kinderen, die veelal niet tot hun recht komen binnen het huidige onderwijs, dat uitgaat van de leerplicht als een schoolplicht.[[51]](#footnote-52) Vermoedelijk zal een aanzienlijk deel van deze kinderen deels of geheel onderwijs moeten kunnen krijgen in een buitenschoolse setting. De initiatiefnemer meent op goede gronden dat daartoe specifieke wettelijke voorzieningen in de Leerplichtwet en de onderwijswetten opgenomen moeten worden. In de huidige experimenten op het gebied van onderwijszorgarrangementen wordt momenteel nagegaan in welke mate en onder welke voorwaarden aan kinderen en jongeren met een complexe ondersteuningsbehoefte extra maatwerk geboden kan worden door af te wijken van wetgeving op het gebied van bekostiging, onderwijstijd, onderwijsinhoud en onderwijslocatie.[[52]](#footnote-53) Het ligt in de rede dat vragen als hierboven gesteld, daarin naar voren zullen komen.

Het voorstel gaat niet in op de vraag in hoeverre met de resultaten van dit experiment rekening zal worden gehouden. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen.

6. Het recht te worden gehoord

*a. Hoorrecht en gelijkstelling positie (minderjarige) leerlingen en ouders*

Het IVRK en het IVRPH stellen dat *alle* minderjarigen het recht hebben gehoord te worden over *alle* besluiten die van invloed zijn op hun leven. Zij stellen daarbij ook dat aan de mening van het kind een passend belang moet worden gehecht in overeenstemming met leeftijd en rijpheid.[[53]](#footnote-54)

De initiatiefnemer werkt dit hoorrecht nader uit en bakent dit ook af. Het hoorrecht van de leerling is in het voorstel beperkt tot het besluit van de school tot toelating, het ontwikkelingsperspectief, schorsing en verwijdering. Volgens de toelichting betreft dit de beslissingen die het leerrecht het meest fundamenteel raken. Daarnaast bepaalt het voorstel dat aan een leerling in het voortgezet onderwijs dezelfde rechten toekomen als op grond van de Wet voortgezet onderwijs 2020 aan de ouders toekomen.[[54]](#footnote-55) Als ouders instemmingsrecht hebben, hebben leerlingen dat ook, aldus de toelichting. Hiermee wenst de initiatiefnemer te onderstrepen dat leerlingen ook zelfstandig drager zijn van rechten.

*b. Afbakening en uitwerking van het hoorrecht*

De Afdeling ziet de toegevoegde waarde van het concretiseren van het hoorrecht op nationaal niveau. Zij is het met de initiatiefnemer eens dat het hoorrecht wordt afgebakend en wordt toegekend bij de meest essentiële beslissingen. Zij zet echter vraagtekens bij het toekennen van het hoorrecht bij toelating. Bedacht dient te worden dat aan het begin van elk schooljaar over de toelating van een groot aantal kinderen moet worden beslist. Het horen van al deze kinderen is praktisch niet doenlijk en lijkt ook in de meeste gevallen niet noodzakelijk.

Het hoorrecht zal daarnaast in de praktijk wellicht moeilijk te realiseren zijn voor zeer jonge kinderen of kinderen met een beperking. In het algemeen geldt dat een kind ‘vrijelijk zijn mening kan geven’,[[55]](#footnote-56) wat veronderstelt dat een leerling het recht heeft rechtstreeks aan het bevoegd gezag diens eigen mening te geven, en niet noodzakelijkerwijs via de ouders. Voor kinderen met een beperking geldt dat zij, indien zij dit nodig hebben om hun hoorrecht te realiseren, passende ondersteuning krijgen.[[56]](#footnote-57) De Afdeling adviseert dan ook in het wetsvoorstel op te nemen hoe het hoorrecht voor met name deze doelgroepen zal worden gerealiseerd.

Tot slot merkt de Afdeling op dat, wil het hoorrecht van betekenis zijn, duidelijk moet zijn wat er gebeurt met hetgeen een kind naar voren brengt. Uit de wettekst wordt niet duidelijk of het bevoegd gezag in zijn beslissing gehouden is kenbaar te maken hoe met de inbreng van het kind is omgegaan, en wat met deze inbreng is gedaan.

De Afdeling adviseert nader op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

*c. Gelijkstelling met de positie van de ouders*

Hoewel de gelijkstelling van rechten van leerlingen met die van hun ouders niet voortvloeit uit internationale verdragen, onderkent de Afdeling dat in bepaalde gevallen een (oudere) minderjarige zelfstandig drager kan zijn van rechten en plichten. Dit geldt al bij bijvoorbeeld medische beslissingen. De Afdeling constateert echter dat er wat betreft de onderwerpen waarbij de positie van ouders en leerlingen gelijkgesteld zijn, geen begrenzing heeft plaatsgevonden. De rechten die de onderwijswetgeving aan ouders toekent zijn zeer divers en omvatten naast het instemmingsrecht dat de initiatiefnemer noemt in de toelichting bijvoorbeeld ook een recht op inspraak, overleg en leerlingenvervoer. Als het gaat om de vraag welke rechten een minderjarige kan uitoefenen, moet per onderwerp een nauwkeurige afweging gemaakt worden. De Afdeling adviseert dan ook om een dergelijke afweging te maken en daarbij dragend te motiveren welke rechten van de ouders ook aan de leerling moeten toekomen. Daarbij tekent de Afdeling aan dat hierbij eveneens ingegaan moet worden op de situatie dat een botsing bestaat met het ouderlijk gezag.[[57]](#footnote-58).

De Afdeling adviseert, indien wordt gekozen voor het toekennen van zelfstandige beslissingsrechten van leerlingen op gelijke voet met hun ouders, specifiek te bepalen en dragend te motiveren voor welke rechten dit geldt en vanaf welke leeftijd een minderjarige in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake[[58]](#footnote-59) en hoe eventuele conflicten kunnen worden opgelost in zienswijze tussen de minderjarige en diens ouders.

7. Uitvoerbaarheid

*a. Afbakening*

Op verschillende punten in dit advies heeft de Afdeling gewezen op een gebrek aan begrenzing in het wetsvoorstel. Ten aanzien van de maatwerkopdracht geeft de initiatiefnemer aan dat dit een bewuste keuze is. Gezien de specifieke problematiek en mogelijkheden van individuele kinderen is het naar zijn oordeel niet wenselijk de gronden en ruimte voor maatwerk vooraf sterk in te kaderen.[[59]](#footnote-60)

De keerzijde hiervan is de uitvoerbaarheid voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen, die ook een opdracht hebben ten aanzien van de onderwijsgemeenschap. Doordat bijvoorbeeld de grenzen aan maatwerk, of de reikwijdte van het ontwikkelrecht, onvoldoende zijn afgebakend, wordt het voor de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen onhanteerbaar. De onbepaaldheid van de verplichtingen die uit het leerrecht voorvloeien kan, indien overgegaan wordt tot een aanwijzing door een leerambtenaar en het opleggen van een boete, een inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel betekenen. Normen die worden gehandhaafd door een punitieve sanctie moeten immers duidelijk, voorzienbaar en voldoende kenbaar zijn.

Zoals in het voorgaande opgemerkt ziet de Afdeling toegevoegde waarde in het expliciteren van het recht op onderwijs in wetgeving. Deze toegevoegde waarde ligt vooral in de mogelijkheid om verdragsbepalingen op nationaal niveau te concretiseren en af te bakenen. Naar het oordeel van de Afdeling gebeurt dit laatste in het voorliggende voorstel echter onvoldoende.

De Afdeling adviseert dan ook het voorstel aan te passen en de rechten en verplichtingen van onderwijsactoren nader te specificeren.

*b. Financiële en organisatorische implicaties*

De initiatiefnemer verwacht dat zijn voorstel voor de rijksfinanciën beperkte gevolgen zal hebben, doordat maatregelen als het leerrecht, hoorrecht en een tijd- en plaats-onafhankelijke leerplicht geen financiële component hebben, en voor andere maatregelen reeds financiële middelen beschikbaar zijn.

Het voorstel vraagt veel van leerlingen, ouders, leerplichtambtenaren, jeugdartsen, individuele scholen en samenwerkingsverbanden. De initiatiefnemer gaat naar het oordeel van de Afdeling voorbij aan de ingrijpende veranderingen en inspanningen die het voorstel vraagt, en de effecten die het opeisbaar maken van het leerrecht – in de voorgestelde vorm en in beginsel voor alle leerplichtige kinderen – met zich brengt. Daarbij wordt met name niet duidelijk hoe de stelling dat de reeds beschikbare financiële middelen toereikend zijn, zich verhoudt tot de verbreding van de maatwerkmogelijkheden in tijd, plaats en vorm die een school moet bieden, waaronder ook het eventueel gebruiken van onderwijsbudget om zorgkosten te betalen.

Dit betekent dat de scholen om aan de wensen van leerlingen en hun ouders tegemoet te komen een veel individuelere benadering zullen moeten volgen dan nu het geval is. Zonder twijfel heeft dit aanmerkelijke organisatorische en alleen daarom al financiële gevolgen voor de scholen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat uit onderzoek blijkt dat het draagvlak onder leraren voor passend onderwijs is afgenomen, en dat zij zich erdoor overbelast voelen.[[60]](#footnote-61) Verdere verplichting tot het leveren van maatwerk, zonder dat voorzien wordt in extra middelen, zal dit probleem naar verwachting niet doen afnemen. Daarnaast blijkt uit de toelichting onvoldoende of en in hoeverre de betrokken partijen zich in staat achten de door de initiatiefnemer voorgestelde taken uit te voeren.

De Afdeling acht het niet verantwoord om een fundamentele wijziging van het onderwijs zoals het voorstel meebrengt vast te stellen zonder eerst de organisatorische en financiële implicaties in kaart te brengen. Zij adviseert de initiatiefnemer de toelichting op dit punt aan te passen.

*c. Relatie met zorg*

Het voorstel beoogt het eenvoudiger te maken om onderwijs- en zorgbudgetten te combineren en het voor scholen mogelijk te maken het onderwijsbudget in te zetten voor de (co)financiering van een onderwijszorgarrangement, zo stelt de toelichting.[[61]](#footnote-62)

De Afdeling merkt op dat het voorstel feitelijk slechts regelt dat samenwerkingsverbanden de bekostiging die zij ontvangen voor het onderwijszorgarrangement mogen gebruiken,[[62]](#footnote-63) niet dat de schoolbesturen hun onderwijsbudget voor dit doel mogen inzetten. Het effect dat het voorstel op dit punt bewerkstelligt is daarmee beperkter dan de toelichting suggereert.

Indien de initiatiefnemer inderdaad alleen beoogt mogelijk te maken de budgetten van de samenwerkingsverbanden in te zetten voor de (co)financiering van onderwijszorgarrangementen, dan adviseert de Afdeling de toelichting daarmee in overeenstemming te brengen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat, indien ook onderwijszorgarrangementen uit de financiële middelen van samenwerkingsverbanden kunnen worden bekostigd, dit waarschijnlijk ten koste zal gaan van de extra onderwijsondersteuning die zij kunnen bieden.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat rond financiering van zorg in onderwijstijd sinds het begin van 2023 experimenten plaatsvinden die onder meer bedoeld zijn om de financiering eenvoudig en duidelijk te organiseren (zie punt 5b). Het experiment zorgarrangementen besteedt aandacht aan de problematiek rond de financiering van zorg in onderwijstijd. De Afdeling adviseert de initiatiefnemer in de toelichting op te nemen hoe het voorstel zich verhoudt tot deze experimenten en te overwegen of de uitkomst van de experimenten niet zou moeten worden afgewacht.

De Afdeling adviseert om de toelichting op basis van het bovenstaande aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Zie consultatieversie wet invoering leerrecht (publicatiedatum 27 november 2020), https://www.internetconsultatie.nl/leerrecht. [↑](#footnote-ref-2)
2. Voorgesteld artikel 1e van de Leerwet en artikel 5a van de Leerwet BES. [↑](#footnote-ref-3)
3. Memorie van toelichting, paragraaf 1.2. [↑](#footnote-ref-4)
4. Waaronder ook begrepen leerlingen van een school voor speciaal onderwijs en kinderen met een vrijstelling. Zie bijvoorbeeld de bepalingen inzake een passend onderwijsaanbod. [↑](#footnote-ref-5)
5. Bijvoorbeeld bepalingen inzake het hoorrecht, maar ook bepalingen inzake de verplichting van het bevoegd gezag om het leerrecht te respecteren, of inzake de aanwijzing die een leerambtenaar de school kan geven over inrichting van het onderwijs aan een individuele leerling. [↑](#footnote-ref-6)
6. Memorie van Toelichting, paragraaf 1.1. [↑](#footnote-ref-7)
7. Memorie van Toelichting, paragraaf 1.1. [↑](#footnote-ref-8)
8. Voorgesteld artikel III. [↑](#footnote-ref-9)
9. Voorgesteld artikel 121a WPO en artikel 5.21a Wet voortgezet onderwijs 2020. [↑](#footnote-ref-10)
10. Voorgesteld artikel 1e van de Leerwet en artikel 5a van de Leerwet BES. [↑](#footnote-ref-11)
11. Respectievelijk het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Europees Sociaal Handvest, het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind en het Internationaal verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. [↑](#footnote-ref-12)
12. Zie ook het Advies van de Afdeling van 23 februari 2022, nr. W01.21.0300/I (Voorstel van wet van het lid De Hoop houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs). [↑](#footnote-ref-13)
13. Huisman, P., & Zoontjens, PJJ. (2016). *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving*. [↑](#footnote-ref-14)
14. Zie ook het advies van de Afdeling van 10 maart 2017, Kamerstukken II 2018/19, 34541, nr. 8. [↑](#footnote-ref-15)
15. Zie daarover het advies van de Afdeling van 10 maart 2017, Kamerstukken II 2018/19, 34541, nr. 8. De Afdeling gaat bij de beoordeling van het voorstel in dit advies uit van de formulering zoals die luidt volgens de authentieke Engelse en Franse tekst. Waar de Nederlandse vertaling van artikel 3, eerste lid, spreekt over ‘de eerste overweging’, luidt de Engelstalige tekst op dit punt ‘a primary consideration’. [↑](#footnote-ref-16)
16. Advies van de Afdeling van 23 februari 2022, nr. W01.21.0300/I (Voorstel van wet van het lid De Hoop houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs). Zie ook P.J.J. Zoontjes, Onderwijsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 99 e.v. [↑](#footnote-ref-17)
17. Deze bevoegdheid is van overeenkomstige toepassing op samenwerkingsverbanden, zie voorgesteld artikel 16b, vierde lid, van de Leerwet. [↑](#footnote-ref-18)
18. Voorgesteld artikel 16b van de Leerwet. [↑](#footnote-ref-19)
19. Voorgesteld artikel 16b, tweede lid van de Leerwet en paragraaf 5.6 van de memorie van toelichting, voorgesteld artikel 40, dertiende lid, van de WPO en artikel 8.15, tweede lid, van de WVO 2020. [↑](#footnote-ref-20)
20. Voorgesteld artikel 16b, derde lid, Leerwet. [↑](#footnote-ref-21)
21. Voorgesteld artikel 21c van de Leerwet. [↑](#footnote-ref-22)
22. Memorie van toelichting, paragraaf 1.1. [↑](#footnote-ref-23)
23. Voorgesteld artikel 8, tweede lid, van de WPO. [↑](#footnote-ref-24)
24. Voorgesteld artikel 18a, lid 2a, onder c, WPO, artikel 26 WPO Bes en 2.47 WVO 2020. [↑](#footnote-ref-25)
25. Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.1. [↑](#footnote-ref-26)
26. Artikel 8 van de WPO, artikel 1.4 van de WVO 2020. [↑](#footnote-ref-27)
27. Voorgesteld Artikel 18a van de WPO. [↑](#footnote-ref-28)
28. Artikel 40, derde, vierde en zevende lid van de WPO. [↑](#footnote-ref-29)
29. G. Ledoux, S. Waslander, T. Eimers, *Evaluatie passend onderwijs*, 2020, p. 25. Beschikbaar via: <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/>. [↑](#footnote-ref-30)
30. Paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-31)
31. Artikel 40, derde lid, van de WPO en artikel 5.21a van de WVO 2020. [↑](#footnote-ref-32)
32. Dit betreft specifieke situaties, waarin de school een bijzondere vaardigheid (bijvoorbeeld topsport) vereist. [↑](#footnote-ref-33)
33. Zie de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 10 van de WPO. [↑](#footnote-ref-34)
34. Zie paragraaf 2.1 en 4.1.2 van de toelichting, die het toelatingsrecht in de sleutel van de zorgplicht voor passend onderwijs plaatst. [↑](#footnote-ref-35)
35. Evaluatie passend onderwijs, p. 69. [↑](#footnote-ref-36)
36. Evaluatie passend onderwijs, p. 25. [↑](#footnote-ref-37)
37. Artikel 43 van de WPO. [↑](#footnote-ref-38)
38. Evaluatie passend onderwijs, p. 25. [↑](#footnote-ref-39)
39. Overigens blijkt uit de Evaluatie passend onderwijs dat de meeste ouders van een kind met extra ondersteuningsbehoefte geen knelpunten ervaren bij het kiezen van een school. [↑](#footnote-ref-40)
40. Evaluatie passend onderwijs, p. 25. [↑](#footnote-ref-41)
41. Paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-42)
42. Volgens het voorstel moet het samenwerkingsverband ‘verzekeren’ dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passend onderwijsaanbod krijgen en moet het bevoegd gezag voor een ‘passend aanbod’ zorgdragen. Voorgesteld artikel 18a, lid 2a en artikel 40a WPO. [↑](#footnote-ref-43)
43. Voorgesteld artikel 40a van de WPO en artikel 2.44 WVO 2020. [↑](#footnote-ref-44)
44. Artikel 40a, zesde lid, van de WPO. [↑](#footnote-ref-45)
45. Artikel 41, tweede lid, van de WPO. [↑](#footnote-ref-46)
46. Artikelen 2.18 en 2.37 van de WVO 2020 en artikelen 2.2., 2.9 en 3.69 van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020. [↑](#footnote-ref-47)
47. Besluit van de inspecteur-generaal van het onderwijs van 19 juni 2018, nr. 5184548, tot vaststelling van de beleidsregel van de inspecteur-generaal van het onderwijs inzake het instemmen met afwijking van het verplichte aantal uren onderwijs (gebaseerd op artikel 8, twaalfde lid van de WPO en artikel 6g, zevende lid van de WVO). Deze regeling geldt sinds 1 augustus 2018 voor primair en voortgezet onderwijs. In het speciaal onderwijs bestond deze mogelijkheid al een aantal jaar. [↑](#footnote-ref-48)
48. P. Huisman, ‘Mateloos maatwerk: over het initiatiefwetsvoorstel Verankering leerrecht’, NTOR 2023-4, p. 34. [↑](#footnote-ref-49)
49. Evaluatie passend onderwijs, p. 4. Deze evaluatie bevat geen cijfers over het ‘ontwijken’ van de zorgplicht. P. Huisman, ‘Mateloos maatwerk: over het initiatiefwetsvoorstel Verankering leerrecht’, NTOR 2023-4, p. 33. [↑](#footnote-ref-50)
50. Evaluatie passend onderwijs, p. 26. [↑](#footnote-ref-51)
51. Zie ABRvS, 15 maart 2023, ECLI:NL:RvS2023:1030. [↑](#footnote-ref-52)
52. Besluit experiment onderwijszorgarrangementen, Stb. 2022, 449. [↑](#footnote-ref-53)
53. Artikel 12 van het IVRK en artikel 7 IVRPH. [↑](#footnote-ref-54)
54. Voorgesteld artikel 1.6 van de WVO 2020. [↑](#footnote-ref-55)
55. Artikel 12 IVRK. [↑](#footnote-ref-56)
56. Artikel 7 IVRPH. [↑](#footnote-ref-57)
57. Artikel 1:247, tweede lid, BW. [↑](#footnote-ref-58)
58. Zie artikel 7:450, derde lid, BW. [↑](#footnote-ref-59)
59. Paragraaf 3.3 van de Memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-60)
60. Onder meer: <https://didactiefonline.nl/blog/blonz/draagvlak-voor-passend-onderwijs>. [↑](#footnote-ref-61)
61. Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.3. [↑](#footnote-ref-62)
62. Voorgestelde artikelen 121a van de WPO en 5.21a van de WVO 2020. Samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs ontvangen bekostiging voor de inrichting van de ondersteuningsstructuur en de lichte en zware ondersteuningsvoorzieningen (artikelen 122 en 124 van de WPO) en samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs ontvangen bekostiging voor leerwegondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs en regionale ondersteuning (artikel 5.13 van de WVO 2020). [↑](#footnote-ref-63)