

ADVIES

over het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs 2020, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het versterken van de positie van leerlingen die extra ondersteuning behoeven en hun ouders

Inleiding

Op 21 juli 2022 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs 2020, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het versterken van de positie van leerlingen die extra ondersteuning behoeven en hun ouders (Wetsvoorstel) in consultatie gegaan.¹

Op grond van artikel 5, tweede lid, Wet College voor de Rechten van de Mens (Wet CRM) heeft het College de bevoegdheid om uit eigen beweging te adviseren over wetsvoorstellen die direct of indirect invloed hebben op de bescherming van mensenrechten in Nederland. Daarnaast is het College aangewezen als onafhankelijke toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap). Het College bevordert, beschermt en monitort de uitvoering van het verdrag (artikel 33, tweede lid van het VN-verdrag handicap) met betrokkenheid en volledige participatie van mensen met een beperking (artikel 33, derde lid, VN-verdrag handicap).

In zijn wetgevingsadvisering hanteert het College als toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland een vast beoordelingskader voor ontwerpwetgeving die uitvoering geeft aan de verplichtingen die uit het VN-verdrag handicap voortvloeien of die anderszins raakt aan de positie van mensen met een beperking. Dit beoordelingskader is driedelig en omvat een grondbeginselen-check, een rechten-en-verplichtingen-check en een coördinatiecheck.²

Op basis van dit beoordelingskader komt het College tot de volgende aandachtspunten bij het voorliggende Wetsvoorstel:

- Leg uit hoe het Wetsvoorstel bijdraagt aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap;
- Waarborg dat leerlingen de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben om hun mening te geven; en
- Ga nader in op de verhouding tussen het opnemen van het extra ondersteuningsaanbod in de schoolgids en de verplichting tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen.

Aandachtspunten

Het Wetsvoorstel beoogt de positie van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en de positie van de ouders van deze leerlingen te versterken. Daartoe wordt een drietal wijzigingen voorgesteld.

1. Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte krijgen het recht hun mening te geven over het ontwikkelingsperspectief;
2. Het extra ondersteuningsaanbod van een school wordt opgenomen in de schoolgids en daarmee jaarlijks vastgesteld; en

¹ Zie <https://internetconsultatie.nl/hoorrecht/b1>

² College voor de Rechten van de Mens, *Handreiking voor de beoordeling van ontwerpwetgeving ter uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en over aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap*, december 2021. Zie <https://mensenrechten.nl/nl/nieuws/handreiking-maak-als-wetgevingsjurist-en-wetgever-duidelijk-hoe-ontwerpwetgeving-bijdraagt>

3. Samenwerkingsverbanden krijgen de taak om in het samenwerkingsverband een onafhankelijk werkend ouder- en jeugdsteunpunt te realiseren.³

Belangrijke grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap zijn autonomie en participatie (artikel 3, onder a en c VN-verdrag handicap). Mensen met een beperking moeten vrij zijn om zelf keuzes te maken en kunnen participeren bij besluiten die op hen betrekking hebben. Het College acht het Wetsvoorstel, met het oog op deze grondbeginselen, een positieve ontwikkeling. Niettemin zijn er nog verschillende aandachtspunten.

a) Leg uit hoe het Wetsvoorstel bijdraagt aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap

Het College ziet met instemming dat in de toelichting op het Wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht is voor het VN-Kinderrechtenverdrag.⁴ Echter, het College mist in de toelichting uitleg op welke wijze dit wetsvoorstel bijdraagt aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap. Het College heeft eerder geadviseerd om bij de totstandkoming van ontwerpwetgeving die betrekking heeft op mensen met een beperking zichtbaar te maken hoe het voorstel bijdraagt aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap.⁵ Veel leerlingen met een beperking hebben ook een extra ondersteuningsbehoefte en vallen daarmee onder de reikwijdte van dit Wetsvoorstel. Het College beveelt dan ook ten zeerste aan om naast het VN-Kinderrechtenverdrag ook nadrukkelijk en expliciet aandacht te besteden aan het VN-verdrag handicap in de toelichting op het Wetsvoorstel.

b) Biedt leerlingen de ondersteuning die zij nodig hebben om hun mening te geven

Het Wetsvoorstel verankert het hoorrecht voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Dit betekent dat de leerlingen bij het opstellen, bijstellen en evalueren van het ontwikkelingsperspectief hun mening kunnen geven.⁶ Het College kan zich goed vinden in deze wijziging, mede gezien vanuit het VN-verdrag handicap. In dit verdrag neemt de participatie van mensen met een beperking bij besluiten die op hen betrekking hebben een cruciale positie in.⁷

In de toelichting op het Wetsvoorstel wordt verwezen naar het VN-Kinderrechtenverdrag, in het bijzonder artikel 12. Deze bepaling stelt dat kinderen hun mening kunnen geven over zaken die hen betreffen. Het College acht een complementaire verwijzing naar artikel 7 VN-verdrag handicap aangewezen. De ontwerp-toelichting geeft enkel aan dat de leerling zijn mening mag geven op een manier die aansluit bij zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau.⁸ Het is echter van belang dat wordt gewaarborgd dat de leerling, indien nodig, tevens de bij zijn beperking passende ondersteuning krijgt die nodig is om zijn mening te kunnen geven (artikel 7, derde lid, VN-verdrag handicap). Het College beveelt aan om dit in de toelichting bij het wetsvoorstel expliciet te benoemen.

³ Concept Memorie van Toelichting, p. 6.

⁴ Concept Memorie van Toelichting, p. 15-16.

⁵ College voor de Rechten van de Mens, *Handreiking voor de beoordeling van ontwerpwetgeving ter uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en over aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap*, december 2021, p. 10-12; Zie ook College voor de Rechten van de Mens, *Verdiepend advies over het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag handicap*, november 2020, p. 34.

⁶ Concept Memorie van Toelichting, p. 8-10.

⁷ Preambule, onder o en artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap.

⁸ Concept Memorie van Toelichting, p. 9.

c) *Ga nader in op de verhouding tussen het opnemen van het extra ondersteuningsaanbod in de schoolgids en de verplichting tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen*

Omdat het voor ouders en leerlingen nu vaak lastig is om er achter te komen welke extra ondersteuning een school kan bieden regelt dit wetsvoorstel dat het extra ondersteuningsaanbod van een school wordt opgenomen in de schoolgids.⁹ Door het extra ondersteuningsaanbod op te nemen in de schoolgids wordt deze jaarlijks vastgesteld. Dit betekent dat ook jaarlijks wordt geëvalueerd of het ondersteuningsaanbod nog voldoet en overeenkomt met de aanwezige voorzieningen, ondersteuning en expertise in de school.¹⁰

Het College acht deze wijziging een positieve ontwikkeling in zoverre dat het bevordert dat informatie over de extra ondersteuningsmogelijkheden op een school toegankelijker is voor ouders en leerlingen. Er kan echter ook een knelpunt ontstaan met het oog op de verplichting uit artikel 2 Wet Gelijke Behandeling Handicap/Chronische Ziekte (WGBH/CZ).¹¹ Deze verplichting houdt in dat scholen doeltreffende aanpassingen verrichten voor leerlingen met een beperking als zij daar om vragen, tenzij de aanpassing een onevenredige belasting vormt. Het moet worden voorkomen dat scholen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte met een enkele verwijzing naar de schoolgids afwijzen. Het feit dat de gevraagde redelijke aanpassing niet in de schoolgids is opgenomen doet daar niet aan af.¹² Scholen hebben een onderzoeksplicht, wat betekent dat daadwerkelijk onderzocht moet zijn welke mogelijkheden er zijn om een aanpassing te doen. Dergelijke vormen van maatwerk kunnen naar alle waarschijnlijkheid niet in de schoolgids worden opgenomen. Het College beveelt aan om in de toelichting op het Wetsvoorstel nader in te gaan op de verhouding tussen het opnemen van het extra ondersteuningsaanbod in de schoolgids en de verplichting tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen volgens art. 2 WGBH/CZ.

Afsluiting

Het College acht het doel van dit wetsvoorstel, het versterken van de positie van leerlingen en ouders, nastrevenswaardig en met het oog op het VN-verdrag handicap een goede ontwikkeling. Niettemin vraagt het College in dit advies aandacht voor een drietal aandachtspunten in het licht van het VN-verdrag handicap. Een expliciete en nadere toelichting op deze punten geeft beter inzicht in de wijze waarop dit wetsvoorstel bijdraagt aan de verdere uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland.

⁹ Concept Memorie van Toelichting, p. 11.

¹⁰ Concept Memorie van Toelichting, p. 11-12.

¹¹ Zie ook artikel 5, derde lid, en artikel 24, tweede lid onder c, VN-verdrag handicap.

¹² Zie ook College voor de Rechten van de Mens, *Oordeel 2018-81*, 26 juli 2018.