

Opmerkingen over het voorstel van wet van het lid van Meenen m.b.t. recht op onderwijs

Vooraf

Het principe dat ieder kind het recht heeft zich te ontwikkelen en daarmee ook recht heeft op onderwijs wordt door ondergetekende ten volle onderschreven. Dit recht op onderwijs is impliciet het doel geweest in de Leerplichtwet 1969, waar het is geformuleerd als leerplicht. Alleen wanneer een leerling vanwege ernstige beperkingen van lichamelijke of psychische aard niet kan voldoen aan de leerplicht kan hiervan ontheffen worden verleend. Dit wetsartikel is nooit bedoeld geweest om 'problemen in de schoolgang' te vatten onder ernstige beperkingen van lichamelijke en/of psychische aard.

De keuze om het recht op onderwijs rechtstreeks in de wet op te nemen is daarom begrijpelijk en verdient het om positief bejegend te worden. In het onderhavige wetsvoorstel zitten echter dermate grote problemen, dat de voorgestelde oplossing wordt ondergesneeuwd door nieuwe knelpunten die dit voorstel met zich mee brengt. Daarbij is het ook volstrekt onduidelijk hoe een aantal elementen, waarop later wordt teruggekomen, zich verhouden tot andere wetgeving. Bovendien legt dit wetsvoorstel geen enkele verbinding met een reeds lopend wetsvoorstel, waarin de beoordeling van de vrijstelling niet louter een zaak is van de medische sector, maar in samenspraak met onderwijs wordt opgepakt. Dit element blijft geheel buiten het voorstel, sterker nog de onderwijscomponent komt in dit wetsvoorstel geheel niet aan de orde. Dit wetsvoorstel is een terugkeer naar het medische model, waarbij het oordeel van de arts alles bepalend is. Waar het samenwerkingsverband passend onderwijs de taak heeft te zorgen voor een dekkend aanbod aan voorzieningen, gaat dit wetsvoorstel geheel voorbij aan die taak.

Het wetsvoorstel betekent een hele grote wijziging van het denken over onderwijs en ontwikkeling van kinderen en de financiering van al dit maatwerk, hoewel over dat laatste niets te lezen valt, omdat de financiële paragraaf niet is ingevuld. Het totale onderwijsstelsel (wijze van bekostiging van grote groepen, opleiding van docenten, etc.) is echter niet ingericht op wat hier wordt voorgesteld.

Er komt een open systeem waarbij iedere vorm van ontwikkeling, hoe klein ook, uit de OCW bekostiging moet komen. Alles is ontwikkeling; er zal heel weinig hierbuiten vallen, wat ongetwijfeld de bedoeling van de indiener is, maar zeer grote gevolgen heeft voor de organisatie en financiering van het onderwijs. Er wordt bovendien losgelaten dat we in het Nederlandse onderwijsstelsel uitgaan van onderwijs als socialisatiemiddel. Meer en meer heeft iedereen recht op maatwerk en

'Zorg dat het past'



mogen ouders bepalen wanneer dit naar hun zin is, zo niet, dan mogen die stellen dat het samenwerkingsverband geen dekkend aanbod heeft. Deze gedachte is schadelijk voor het socialiseren van burgers. In de grote maatschappij werkt het niet zo dat alles compleet wordt ingericht naar jouw wensen en behoeften. Dit is dus een gevaarlijke ontwikkeling die ingeslagen wordt. Blijf uitgaan van socialisatie en groepen en tijdelijke uitzonderingen om weer toe te werken naar standaarden, waarbij die standaarden wel diverser en inclusiever mogen worden.

Bespreking van het wetsvoorstel aan de hand van de Memorie van Toelichting

ALGEMEEN

Inleiding

Zoals hierboven aangegeven is het expliciet benoemen van het recht op onderwijs te prefereren boven het impliciet laten voortvloeien hiervan uit de leerplicht. Hiermee is overigens niet gezegd dat het recht op onderwijs al niet minstens zo sterk via die impliciete regeling te vastgelegd.

Doel van de wet

Bij de omschrijving van het doel van de wet worden Rijksoverheid en schoolbesturen gelijkgeschakeld als het gaat om de opdracht de rechtsgelijkheid van personen met een handicap in het onderwijs te bewerkstelligen. De vraag is of dit voor schoolbesturen ook zo geldt. De Wet op het Primair Onderwijs regelt o.a. in artikel 40 dat het bevoegd gezag om verschillende redenen een leerling mag weigeren (o.a. omdat de school niet in staat is de juiste begeleiding te bieden). Onduidelijk is hoe de indiener dit wetsvoorstel hiermee in overeenstemming ziet.

De rol van de jeugdarts wordt hier r vanuit artikel 3 van het Besluit publieke gezondheid. Onduidelijk blijft of de integrale manier om te kijken naar de ontplooiingskansen van kinderen de jeugdarts ook de expertise geeft om het dekkend aanbod aan onderwijsvoorzieningen te beoordelen.

Vervolgens legt de indiener een direct verband tussen het in staat zijn zich te ontwikkelen en het ontvangen van overheidswege bekostigd onderwijs. Dit stelt zorginstellingen die dagelijks werken aan de ontwikkeling van jongeren in een weinig positief daglicht. Waarom zou immers de ontwikkeling van kinderen alleen nagestreefd kunnen worden in een van overheidswege bekostigde onderwijsinstelling?

Daarna betoogt de indiener dat de aanwijzingsbevoegdheid van de arts door de gemeente kan vervallen en dat ook de behandelend arts hiervoor de aangewezen persoon kan zijn. Juist in het belang van het kind, is het maar de vraag of de behandelend arts (die nu is uitgesloten in de huidige Leerplichtwet) hiervoor de meest gekwalificeerde persoon is en tot een onafhankelijk oordeel kan komen.



In het derde deel van het wetsvoorstel voegt de indiener, die eerder heeft aangegeven kritisch te zijn op toegenomen bureaucratie, een flinke laag bureaucratie toe door het samenwerkingsverband tussen school en jeugdarts/gemeente te plaatsen en daarbij een systematiek van verzuimregistratie in het vooruitzicht te stellen.

ACHTERGROND

Aanleiding

Zoals eerder betoogt is het streven van de indiener positief te beoordelen. Ten aanzien van de kritische opmerkingen over de vrijstellingen moet worden opgemerkt dat op dit moment ook de arts de toets voor vrijstelling doet. Als er grote bezwaren kleven aan de systematiek, is de vraag gerechtvaardigd waarom in het wetsvoorstel wordt vastgehouden aan de centrale rol van de arts en het centraal stellen van het medische model.

Veel genoemde knelpunten worden onderschreven, maar evenzo geldt dat voor heel veel oplossingen al wettelijke grondslagen aanwezig zijn. Het loslaten van verplichte onderwijstijden en het toestaan van onderwijs op een andere locatie biedt volop mogelijkheden om maatwerk te bieden binnen de bestaande kaders.

Onderkend wordt dat een vrijstelling niet altijd in het belang van de leerling is en dat er een 'sfeer' kan ontstaan waarbij ouders zich genoodzaakt voelen een vrijstelling aan te vragen. Dat dit fundamenteel onjuist is, behoeft geen betoog, maar dit zit niet in de wetgeving, maar in de manier waarop wetgeving wordt gebruikt.

Leerplichtwet

De indiener interpreteert de Leerplichtwet in relatie tot het VN-verdrag handicap op een zodanige manier dat volledig inclusief onderwijs op dit moment al een verplichting is en concludeert tevens dat hoogbegaafdheid als een handicap wordt gezien, terwijl minister Slob in het debat van 16 november jl. zich hierover anders uitliet naar aanleiding van een motie van de heer Heerema.

Totstandkoming vrijstelling in de praktijk

Dat de handelingsverlegenheid van een school aanleiding is voor ouders om een vrijstelling aan te vragen, past niet in de huidige wetgeving. De vraag kan gesteld worden of daarom andere wetgeving noodzakelijk is. De opmerking dat een leerplichtambtenaar van mening is dat er geen passend onderwijsplek voor handen is, kan tweeledig niet de reden zijn om tot aanvraag van een vrijstelling over te gaan. Immers, de leerplichtambtenaar gaat niet over een dekkend aanbod van onderwijsvoorzieningen, het samenwerkingsverband wel! En de leerplichtambtenaar is niet degene die de vrijstelling beoordeelt dan wel hierover zou moeten adviseren. De Leerplichtwet houdt inderdaad geen rekening met het gegeven dat een leerling op een school niet wordt toegelaten. Hiervoor is andere wetgeving beschikbaar.

Verder lijkt het problematisch te zijn dat onderwijs niet altijd plaatsvindt binnen de muren van een school. In plaats van verregaande wetgeving te ontwerpen, zou dit aspect afzonderlijk kunnen

'Zorg dat het past'



worden aangepakt, waardoor onderwijs op een andere locatie niet alleen een tijdelijke oplossing kan zijn. De kaders voor een dergelijke aanpak zijn al opgenomen in de Variawet. Deze heeft enkele enkele lichte uitbreiding voor wat betreft de geldigheid in tijdsduur.

Terwijl het ministerie van VWS en OCW doende zijn om de aansluiting onderwijs en jeugdhulp te verbeteren, wordt in dit wetsvoorstel uitgegaan van een onverenigbaarheid: óf-óf in plaats van én-én. Dit is oud denken, getuige de drie onderwijs-zorg brieven die in deze kabinetsperiode zijn verschenen.

Historische context onderwijs aan kwetsbare kinderen

Dat de betrokkenheid van de overheid voor onderwijs aan kwetsbare kinderen is afgenomen, is onjuist en zeker niet af te leiden uit het verdwijnen van ziekenhuisscholen. Vanuit deze gedachtegang zal inclusief onderwijs dus ook leiden tot minder aandacht voor leerlingen met belemmeringen en beperkingen.

Het oprichten van scholen is niet onmogelijk gemaakt, gezien de hoeveelheid nieuwe scholen die jaarlijks worden opgericht. De vraag is wel of het ontbreken van adequate zorg voor leerlingen moet leiden tot nieuwe scholen, of dat de bestaande scholen de zorg moeten oppakken. Dat laatste is de stip op de horizon van minister Slob, zo gaf hij op 16 november aan.

Scholen kunnen een niet-passend of niet-dekkend aanbod hebben. Het is het samenwerkingsverband dat voor een dekkend aanbod dient te zorgen in de regio.

Ontwikkelingen

Het klopt dat het schoolsysteem voor sommige leerlingen niet geschikt is en dat voor leerlingen die om redenen niet naar school kunnen weinig tot niets is geregeld. Dit lijkt me binnen bestaande (of licht aan te passen) wetgeving realiseerbaar. De vraag is of dit wetsvoorstel dit immers wél gaat realiseren.

Dat overlegtafels gevuld zijn met diverse belanghebbenden is logisch. Immers, een leerplichtambtenaar is geen onderwijsconsulent en de leerkracht is geen jeugdhulpmedewerker. Tegelijkertijd wil iedereen meer transparantie; dus: niet over mij zonder mij. Dat leidt tot volle overlegtafels. Door alles bij een jeugdarts neer te leggen zal de behoefte om iedereen te betrekken niet verminderen. Dat zou wel kunnen door het aantal spelers op het veld te verminderen en bijvoorbeeld de onderwijsconsulenten, gedragswerk, lansbrekers, etc. samen te voegen met de samenwerkingsverbanden. Bovendien ontbreekt ook hier de samenhang onderwijs-jeugdzorg waar het kabinet al enkele jaren vorderingen op maakt.

Afbakening

Het betoog in deze paragraaf is grotendeels kloppend; al is het niet zo dat bij de totstandkoming van de Leerplichtwet het onderwijs kleinschalig was georganiseerd. Het gemiddelde aantal leerlingen in een klas lag gemakkelijk 10 leerlingen hoger dan nu. Het onderwijs was klassikaal in gericht. Bestuurlijk was het onderwijs inderdaad kleinschaliger, maar dat heeft geen effect op leerlingen die uitvallen en thuis zitten.



Voorstel

Onder het kopje 'Voorstel' wordt gemakkelijk geconstateerd dat het ontbreken van de jeugdarts bij het overleg rond een leerling ervoor zorgt dat het niet tot een oplossing komt. Hierbij wordt ofwel uitgegaan van het gegeven dat de problematiek altijd een medische component bevat ofwel dat de jeugdarts ongeacht de problematiek van een leerling de passende expertise inbrengt. Vervolgens wordt het samenwerkingsverband in de positie gebracht van de geleding die er op moet toezien dat de jeugdarts betrokken wordt (ongeacht of dit relevant is?).

Zoals eerder al is opgemerkt, is de positie van de behandelend arts in dezen opvallend te noemen, net als het weglaten van de aanwijzing van de gemeente, omdat in de wet BIG de zorg voor de kwaliteit van de gezondheidszorg is geborgd. Indiener maakt echter niet duidelijk over welke deskundigheid het precies gaat en waarom die bij elke BIG geregistreerde zorgverlener aanwezig zou zijn.

De meldingsplicht van het samenwerkingsverband leidt daarbij tot een bijzondere constructie. Deze wet grijpt stevig in in de rolverdeling tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Waar de minister in de onlangs gepresenteerde 25 verbeterpunten passend onderwijs nog uitgaat van verheldering en aanscherping van de rollen, gooit dit voorstel de rollen juist weer door elkaar. Samenwerkingsverbanden gaan een deel van de zorgplicht van scholen overnemen, omdat ze een meldplicht krijgen van verzuim bij de jeugdarts. Hiermee worden samenwerkingsverbanden operationele organisaties, met een dito aan bureaucratie (waar minister Slob op 16 november nog stelde dat de bureaucratie en mate van overhead en organisatie bij samenwerkingsverbanden juist klein moet zijn). Samenwerkingsverbanden hebben geen ingeschreven leerlingen, maar moeten nu wel in de verzuimadministratie treden en de meldingen die scholen nu al doen vanuit zorgplicht naar de gemeentelijke jeugdarts, gaan overnemen. Dit heeft geen enkele toegevoegde waarde en ontkracht juist de zorgplicht van scholen. Wat wel kan (én binnen de huidige wetgeving) is dat samenwerkingsverbanden inzicht krijgen in het verzuim en de redenen van verzuim en in overleg treden met de jeugdartsen over de aansluiting van onderwijsondersteuning en gezondheid en jeugdhulp.

Het is niet wenselijk dat samenwerkingsverbanden in die operationele rol gezet worden met een enorme bureaucratie en gegevensverwerking per verzuimgeval, terwijl zij hierbij intreden in de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. In de uitwerking van dit voorstel zal blijken dat het per samenwerkingsverband gaat om meerdere fte die hier mee bezig moeten zijn. Bovendien vraagt dit om ontwikkeling van allerlei koppelingen in de ict (van school naar samenwerkingsverband en van samenwerkingsverband naar jeugdarts); onnodig, duur en arbeidsintensief. Samenwerkingsverbanden moeten alleen verzuimgegevens krijgen in een casus, waar thuiszitten dreigt om daarmee het gesprek aan te gaan met alle betrokkenen.

Jeugdgezondheidszorg speelt inderdaad niet alleen thuis, maar ook op school én op alle andere locaties waar de jeugdige verblijft. Dat is geen reden om de jeugdarts op al die plekken bevoegdheden te geven (sportarts, supermarktaris, speeltuinarts, opa-en-oma arts, etc.).

Opmerkelijk is het element 'doorzettingsmacht' dat door de indiener geheel in het domein van de medische zorg (jeugdarts en behandelend arts) wordt getrokken. Wat rond thuiszitters al goed is



georganiseerd (RMC's, thuiszittersafspraken in de regio) wordt hiermee in één klap weggevaagd, De geur van de jaren '50 doemt op.

Gevolgen

Onduidelijk is op welke wijze de door de jeugdarts wenselijk geachte aanpassingen in het ondersteuningsplan geregeld gaan worden. Welke dringend zaken kan de jeugdarts aanvoeren bij het OOGO om op te laten nemen in een ondersteuningsplan. Wie bepaalt dan wat onderwijsondersteuning en bekostiging is en wat jeugdhulp is? Gaat de jeugdarts ook over aanpassingen in het domein van onderwijs en vanuit welke bekostiging kunnen die worden gerealiseerd?

Er wordt wel gewag gemaakt van de noodzakelijke bijscholing van jeugdartsen en het aanpassen van het curriculum, maar met het tot stand brengen van een wet is dat niet meteen geregeld. De jeugdartsen van nu beschikken nog lang niet altijd over voldoende toerusting. Hoe wordt dit uitgewerkt?

Aan het slot van de paragraaf staat een losse opmerking die vragen oproept. De samenwerkingsverbanden moeten alle mogelijke en noodzakelijke ondersteuning bieden aan docenten bij de uitvoering van zorgplicht. Opnieuw rolverwarring! Het zijn niet de docenten, maar de schoolbesturen die zorgplicht hebben. Schoolbesturen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het steunen en faciliteren van docenten bij de uitvoering van zorgplicht. Het schoolbestuur regelt dat met de docenten. Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden maken samen in een ondersteuningsplan afspraken over de wijze waarop het samenwerkingsverband de schoolbesturen steunt bij de uitvoering van de zorgplicht. Dat kan zijn met alleen middelen op basis van gezamenlijke criteria, het kan zijn in natura of een combinatie. En de mate van steun is ook afhankelijk van de financiële positie van het samenwerkingsverband. Dus deze zin in de memorie is echt misplaatst gelet op de Beleidsnota Evaluatie en Verbeteraanpak Passend Onderwijs.

Door alles heen blijft de vraag: wat is ontwikkeling, wat is onderwijs? Alles kan en alles mag, maar de financiële gevolgen van dit alles zijn niet bekend; net zo min als de verbinding met beleid en wetgeving die op dit moment aan de orde zijn.

Samenvattend

Kort samengevat zal dit wetsvoorstel, indien het ongewijzigd door de Staten Generaal wordt aangenomen leiden tot:

- Meer bureaucratie, meer overhead en dus extra kosten voor de samenwerkingsverbanden
- Een overuitputting van het budget van OCW, omdat alles te vangen is onder de noemer 'ontwikkeling'
- Het opnieuw scheppen van torenhoge verwachtingen voor maatwerk in het onderwijs
- Het versterken van de individualisering en het onvoldoende socialiseren van kinderen
- Het opnieuw centraal stellen van diagnostiek en het medische model



We stellen daarom dringend voor:

- Eerst werk maken van wetsvoorstellen die er al liggen, zoals het wetsvoorstel over doorzettingsmacht
- Dit wetsvoorstel intrekken en onderwijsrecht op een andere manier borgen in de wetgeving in samenhang met de 25 verbeterpunten passend onderwijs
- Vaart te maken met gecombineerde budgetten onderwijs en zorg in de scholen
- De jeugdartsen beter op te leiden en te laten adviseren bij M@zl en MAS trajecten

Jack Biskop, directeur-bestuurder SWV Roosendaal-Moerdijk

Gerda Huizinga, directeur-bestuurder SWV VO Roosendaal e.o. (ROOS VO)