

Reactie van Stichting Urgenda Onderwijs i.o. op het ontwerp 'Wet invoering leerrecht'

Inleiding

Tot en met 15 januari 2021 ligt ter internetconsultatie voor een ontwerp voor een nieuwe Wet invoering leerrecht. Hierna treft u de reactie van **Stichting Urgenda Onderwijs i.o.** op dit wetsontwerp aan.

Het wetsontwerp voorziet in wijziging van de Leerplichtwet. Het doel van deze wijziging is te voldoen aan het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (het Kinderrechtenverdrag), in het bijzonder aan het daarin verankerde leerrecht van kinderen. Het wetsontwerp beoogt dit recht van kinderen op zo volledig mogelijke ontplooiing vast te leggen en te waarborgen.

Dit doel is zeer te prijzen. Een adequate en daadwerkelijke garantie van het leerrecht zal betekenen dat jongeren die nu 'uit het onderwijs vallen' zich in de toekomst wel kunnen ontplooien op een door de overheid bekostigde school.

Hierna leest u onze reactie. Deze is drieledig. Wij staan hierna eerst stil bij de probleembeschrijving in de toelichting bij het wetsontwerp. Wij willen u voorhouden dat het door u geschetste probleem nóg groter is. Daarna schetsen wij dat de in het wetsontwerp voorgestelde oplossing in de praktijk niet het probleem zal wegnemen en dit probleem mogelijk nog zou kunnen verergeren. Daadwerkelijke waarborging van het leerrecht wordt volgens ons met de door u voorgestelde oplossing niet bereikt. Er ligt in dat kader een andere, daadwerkelijke oplossing meer voor de hand. Deze lichten wij in het laatste onderdeel van deze reactie toe.

Het probleem

Het wetsontwerp richt zich op de kinderen die uit het onderwijs vallen en waarvan de ouders c.q. verzorgers *daarom* genoodzaakt zijn een beroep te doen op de vrijstellingsbepaling van de Leerplichtwet, artikel 5 sub a. Deze groep kinderen betreft ongeveer 1% tot 2% van de hele populatie van kinderen in het leerplichtonderwijs. Overigens: dit percentage lijkt klein, maar in absolute aantallen betreft het hier al een (te) grote groep kinderen. Te meer wanneer wordt bedacht dat élk individueel kind het leerrecht toekomt en de kans moet krijgen zich zo goed mogelijk te *kunnen* ontplooien.

Het probleem dat kinderen zich niet zo goed mogelijk kunnen ontplooien en zodoende niet hun leerrecht wordt gewaarborgd, is echter – helaas – nog veel groter. Wij vragen u het wetsontwerp in dit licht te bezien en de probleembeschrijving in de bijbehorende toelichting hierop aan te passen. Ter toelichting hierop het volgende.

Onder meer de recente rapporten van de Inspectie van het Onderwijs, 'De Staat van het onderwijs', versie 2020 en 'een verstevigd fundament voor iedereen' van McKinsey & Company (2020)¹ maken inzichtelijk dat veel meer jongeren zich niet optimaal kunnen ontplooien binnen het huidige onderwijsbestel. Verder blijkt uit het Programme for International Student Assessment (PISA)-onderzoek dat 24% van de Nederlandse 15-jarigen functioneel analfabeet is,² dat van de basisschoolleerlingen 40% het streefniveau taalverzorging en 53% het streefniveau rekenen niet haalt en dat de motivatie van Nederlandse jongeren bijna het laagste is van 75 PISA landen. Een paar quotes:

¹ McKinsey & Company, Inc. (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen—Rapport—Rijksoverheid* [Rapport ISBN:]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/een-verstevigd-fundament-voor-iedereen>.

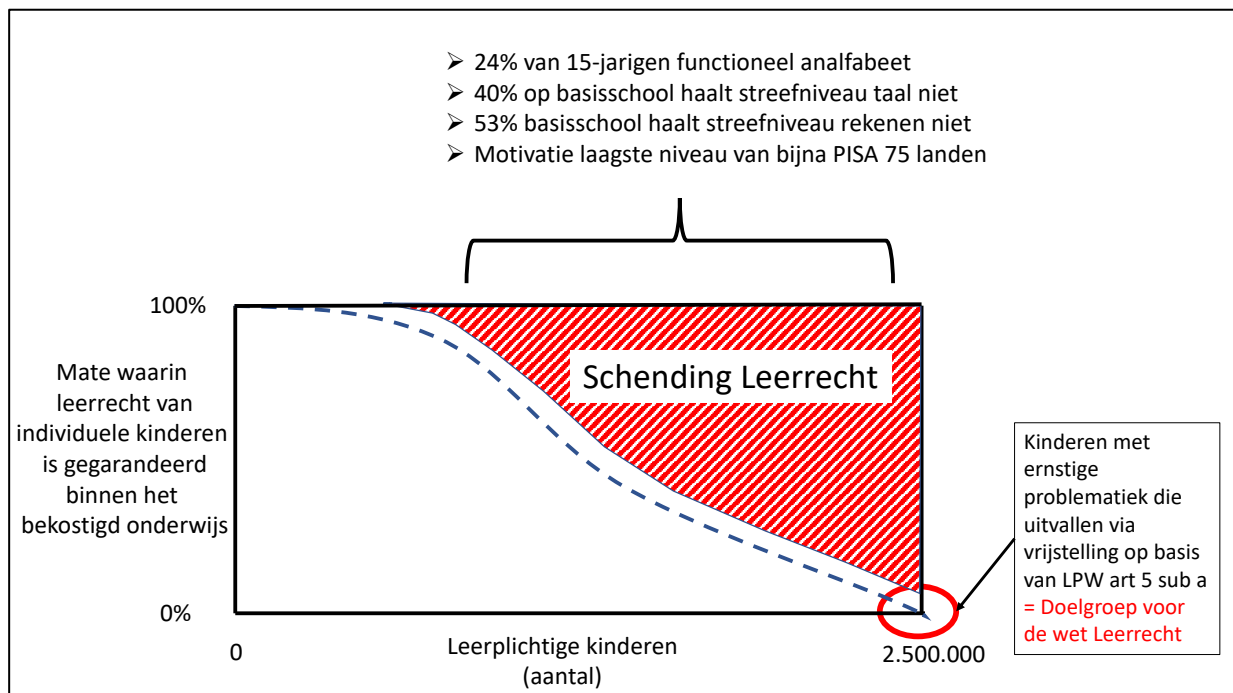
² OECD (2019), PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>

‘Laaggeletterdheid groeit.... De OESO beschouwt 24 procent van de Nederlandse 15-jarigen als dermate laaggeletterd dat zij niet voldoende kunnen meekomen in de maatschappij (OECD, 2019b)’ (De Staat van het Onderwijs 2020, p. 20).’

‘Het Nederlandse onderwijs lijkt vooral bij rekenen goed voor leerlingen die onder het gemiddelde presteren, maar daagt de gemiddelde en bovengemiddelde leerlingen te weinig uit.’ (De Staat van het Onderwijs 2020s, p.58).’

‘Wel kan er vastgesteld worden dat de motivatie van leerlingen is gedaald tot het laagste niveau van bijna 75 landen, en de tevredenheid van leerlingen eveneens significant is gedaald. (McKinsey rapport, p.9).’

Wanneer een en ander figuurlijk wordt weergegeven, ziet dat er als volgt uit:



Het voorstel van het wetsontwerp

Het wetsontwerp beoogt onder meer de vrijstellingsmogelijkheden van de Leerplichtwet voor kinderen te beperken tot alleen die categorie kinderen die niet *in staat zou zijn* zich te ontwikkelen. Met deze uitleg van het leerrecht wordt onnodig en onterecht de mogelijkheid van kinderen zich te ontplooiën (verder) beperkt. Dit is het tegengestelde effect dan wat de indieners met het wetsontwerp beogen te bereiken. Het is belangrijk voor ogen te houden *waarom* de ouders c.q. verzorgers van kinderen die uit het onderwijs vallen, een (noodzakelijk) beroep op de vrijstellingsbepalingen van de Leerplichtwet doen. Dat doen zij, omdat er voor hun kind geen passende onderwijsaanbieder beschikbaar is. Dáár, bij het onderwijsaanbod, moet de oplossing worden gevonden. De oorzaak van uitval ligt niet bij het kind zelf. Dat kind is prima in staat zich te ontwikkelen, maar het beschikbare schoolaanbod sluit niet op zijn of haar persoonlijkheid en/of de manier van het aanleren van vaardigheden aan. Dit schoolaanbod verschaalt bovendien en de pluriformiteit van onderwijs neemt af.

Ouders van kinderen die vermeend ‘schoolongeschikt’ zijn, zitten op dit moment klem tussen de zorgplicht die hen opgelegd wordt door BW, boek 1, art 247 en de Leerplichtwet die hen gebiedt hun kind naar school te laten gaan die schadelijk voor hen is. Deze ouders en kinderen zijn wanhopig en hebben vaak al een traject van jaren schoolellende doorlopen. De vrijstellingsbepalingen van de

Leerplichtwet bieden nu een reddingsboei voor ouders om strafvervolgning te ontlopen. Voor deze ouders betekent het schrappen van de vrijstellingsbepalingen van de Leerplichtwet zónder dat een voor hun kind passende (betaalbare) onderwijsaanbieder bestaat, dat hun ellende nóg groter wordt.

Het wetsontwerp raakt in zoverre een fundamenteel (ander) probleem. In het Nederlandse onderwijs(recht) staat niet het individuele leerrecht van kinderen, maar het onderwijssysteem centraal. Het wetsontwerp sluit hierop aan.

Dit belangrijke onderscheid is eerder al geïdentificeerd in de motie Van Meenen³ die stelt: *'dat vanwege de bekostiging van onderwijsinstellingen de sturing in beleid en wetgeving niet is gericht op de onderwijs vragers maar overwegend uitgaat naar aanbieders'* en overweegt *'dat daardoor een toenemende spanning optreedt met ambities in het onderwijsbeleid om tegemoet te komen aan het leerrecht van leerlingen'*. Ook in dit wetsontwerp is dit te zien. Een kind dat niet op een school wordt toegelaten wordt beschreven als 'schoolongeschikt'. Hierdoor wordt ervan uitgegaan dat met het kind 'iets mis' zou zijn. Wanneer het individuele leerrecht als uitgangspunt wordt genomen, zijn het de scholen die in gebreke blijven. Immers doordat de scholen nu hun aanbod niet op een zodanige manier aan de leerbehoefte van alle individuele kinderen aanpassen, wordt op dit moment het kind 'schoolongeschikt' verklaard. Om tot een duurzame oplossing te komen en zoals ook vereist met onder meer het Kinderrechtenverdrag, moet het individu uitgangspunt zijn bij het denken over leerrecht van kinderen en niet het (bestaande) onderwijssysteem.

Er bestaan echter reeds scholen die aantoonbaar hebben laten zien dat veel van de kinderen met *'leeren gedragsproblemen, hoogbegaafdheid of een complex daarvan'* het wel goed kunnen doen op scholen en ze dus wel in staat zijn naar school te gaan. De reden dat deze particuliere, democratische scholen wel het leerrecht van kinderen kunnen garanderen, is dat zij binnen de wettelijke minimumwaarborggrens een onderwijsaanbod, ruimte en context kunnen bieden die wel geschikt is voor de psychologische basisbehoeftes van het individuele kind. Echter, het is voor veel ouders een onoverkomelijk probleem dat deze scholen niet voor bekostiging van de overheid in aanmerking komen en zij daarom zijn genoodzaakt particuliere tarieven voor hun onderwijsaanbod aan de ouders te (moeten) vragen.

Het wetsontwerp zou het mogelijk moeten maken dat bekostigde scholen hun onderwijsaanbod kunnen aanpassen naar de behoefte van de individuele kinderen en dat de nu bestaande particuliere scholen voor overheidsbekostiging in aanmerking kunnen komen zonder af te doen op hun goed functionerende (democratische) onderwijssysteem.

Hoe het wetsontwerp ook kan – en zou moeten – luiden: hoe het leerrecht van álle kinderen te garanderen

Onzes inziens is de oplossing die fundamenteel het leerrecht van alle kinderen garandeert, de pedagogische vrijheid van het onderwijs te vergroten door de minimale waarborggrens van artikel 1a1 Leerplichtwet als uitgangspunt te nemen voor de bekostiging van alle scholen. Hierdoor worden de particuliere democratische B3-scholen, die reeds de kinderen en hun leerrecht als uitgangspunt nemen, veel breder toegankelijk voor kinderen die ten onrechte binnen het huidige bekostigingssysteem worden afgedaan als 'schoolongeschikt'. En het geeft de nu bekostigde scholen meer pedagogische vrijheid om hun onderwijsaanbod en context aan te passen aan de behoeftes van een grotere groep van leerplichtige kinderen, wier leerrecht nu in mindere of meerdere mate geschonden wordt. Het wetsontwerp zou langs deze lijn moeten worden opgesteld.

De in Nederland geldende Europese en internationale verdragen dragen de overheid op om het leerrecht van alle kinderen te garanderen door ze toegang te bieden tot een passend bekostigd

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34300 VIII, nr 47.

(funderend) onderwijsaanbod. Het recht op leren van kinderen (het recht op onderwijs) moet er daadwerkelijk toe leiden dat alle kinderen, ongeacht zijn of haar situatie, fysieke en economische toegang tot goed onderwijs hebben. Het wetsontwerp gaat naar onze verwachting niet bijdragen aan deze resultaatsverplichting van de overheid, waaraan de overheid vooralsnog helaas niet voldoet. Het wetsvoorstel neemt een belangrijke stap tot onderkenning van het probleem. Echter, met de voorgaande reactie hebben wij geprobeerd inzichtelijk te maken dat daarvoor een fundamenteel andere aanpak nodig is om ervoor te zorgen dat daadwerkelijk alle kinderen goed onderwijs kunnen genieten en bovendien dat de Nederlandse overheid aan haar juridische (internationale)verplichtingen voldoet.

Graag zijn wij beschikbaar voor vragen of overleg naar aanleiding van het voorgaande.

Jacqueline van Ewijk en Peter Hartkamp, namens Stichting Urgenda Onderwijs i.o.

jacquelinevewijk@gmail.com

peter.hartkamp@gmail.com