

Vereniging voor Onderwijsrecht Werkgroep Leerrecht en Leerplicht

Respons in internetconsultatie op het voorstel tot aanscherping van de procedure voor vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden

De Werkgroep Leerplicht en Leerrecht is een onderdeel van de Vereniging voor Onderwijsrecht VvO. Deze werkgroep bestaat sinds 2003 uit diverse kenners en praktijkbeoefenaren van het onderwijsrecht in Nederland. Wij zijn een diverse groep mensen met ruime ervaring in rechtsbeschouwing, niet alleen vanuit het perspectief van ouders en kinderen, maar ook vanuit scholen, schoolbesturen en overheden.

Een aantal deelnemers van onze werkgroep hebben dit conceptwetsvoorstel met interesse bestudeerd en willen u in respons hierop een aantal aspecten onder de aandacht brengen. Dit doen zij met name op grond van de praktische ervaring met deze vrijstellingsgrond die de rechtsbijstandverleners en adviseurs in deze werkgroep hebben opgedaan.

Dit voorstel beoogt het recht op onderwijs van jongeren die onder artikel 5 onder a Leerplichtwet 1969 (aangeduid als 5.a Lpw) zijn vrijgesteld van de plicht tot schoolinschrijving (en geregeld schoolbezoek) waar mogelijk te blijven verzekeren.

Onze doelstelling: recht op passend onderwijs voor eenieder

Als werkgroep vinden wij het recht op passend onderwijs voor elke jongere van elementair belang. Zo zeer zelfs, dat dit recht volgens ons in artikel 23 Grondwet zou moeten worden opgenomen, samen met de andere grondrechten en vrijheden die ons onderwijsstelsel hebben gevormd.

Wij zijn er dan ook sterk voorstander van om het recht op passend onderwijs voor alle jongeren uitdrukkelijk te regelen. Zulk een regeling moet dan ook onderwijs omvatten dat niet doelmatig op een schoollocatie kan worden gegeven.

In dit conceptwetsvoorstel wordt een poging daartoe gedaan. Het uitgangspunt is om het recht op passend onderwijs slechts met vormen van schoolonderwijs te willen verzekeren, terwijl dit in onze ervaring juist met alleen buitenschools onderwijs en inspanningen van ouders vaak blijkt te lukken. Het is wat ons betreft een gemis dat dit inzicht in dit voorstel tot inperking van artikel 5.a Lpw niet is meegenomen.

Onze ervaring met toepassing van artikel 5.a Lpw

De afgelopen jaren hebben steeds meer kinderen een vrijstelling op grond van artikel 5.a Leerplichtwet gekregen. Op grond van onze ervaring vermoeden wij dat het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5.a Lpw sinds 2000 zo is gestegen omdat de artsen (en andere door gemeenten aangewezen deskundige beoordelaars, verderop hier ook als artsen aangeduid) zich er bewust van zijn geworden dat door ouders zelf georganiseerd onderwijs vaak beter past bij sommige jongeren dan regulier en Speciaal onderwijs.

Deze stijging van het aantal vrijstellingen op 5.a Lpw is ook na de oprichting van samenwerkingsverbanden in 2013 doorgegaan, dit terwijl deze juist waren opgericht om voor beter passend onderwijs te zorgen. De mogelijkheden daarvoor zijn in de wet recent uitgebreid. Ook reguliere scholen zijn nu bevoegd om aan de hand met een Ontwikkeling Perspectief Plan (OPP) een jongere onderwijs te (doen) geven buiten de eigen locatie, bijvoorbeeld door middel van afstands- en correspondentieonderwijs.

De doorgaande stijging van het aantal vrijstellingen op 5.a Lpw en onze praktijkervaringen samen doen ons vermoeden dat samenwerkingsverbanden en scholen hun wettelijke mogelijkheden tot passend onderwijs nog lang niet ten volle benutten. Met name het onderwijs op andere locatie wordt nog nauwelijks toegepast terwijl dit wel een uitkomst zou kunnen bieden. Ouders die hun bereidheid hiertoe aangeven stuiten in onze visie te vaak op onwil van scholen. Zulke jongeren zitten tussen wal en schip, en voor hun ouders is een beroep op artikel 5.a Lpw dan de enige uitweg. Dit probleem wordt helaas niet geadresseerd in dit voorstel.

De rol van samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden voor Passend Onderwijs bestaan uit scholen, richten zich in hun dienstverlening aan scholen en ingeschreven leerlingen en richten zich in onze ervaring niet of maar incidenteel op onderwijsvormen buiten de schoollocatie. Deze liggen kennelijk te zeer buiten hun horizon van mogelijkheden die de wet hen tegenwoordig biedt. Deze kortzichtigheid moet eerst veranderen, wil de voorgestelde aanscherping effect hebben op de stijging van het aantal vrijstellingen wegens schoolongeschiktheid.

Het verbaast ons dat dit wetsvoorstel slechts beoogt de verplichting vast te leggen dat artsen een beroep op artikel 5.a Lpw pas zouden mogen behandelen als dit voorzien is van een advies van het regionale samenwerkingsverband.

Deze wetsverandering zou nodig zijn omdat er zorgen zijn dat artsen niet voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die het samenwerkingsverband in de regio waar de jongere woont zouden weten aan te bieden. Die onbekendheid kan bij artsen zeker bestaan. Maar die bestaat ook bij de scholen en samenwerkingsverbanden zelf. Dit voorstel zou, afgezien van de nog hieronder aangegeven problemen, pas meerwaarde hebben als de samenwerkingsverbanden behoorlijk inzicht zouden krijgen in de effectiviteit van het diverse onderwijs buiten de schoollocatie.

Zorg over medische vertrouwelijkheid

Wij zetten nog andere vraagtekens bij het effect van de voorgestelde wetswijziging. De wetgever heeft sinds het eerste ontwerp dat tot de Leerplichtwet 1969 heeft geleid, bewust gekozen om beoordelingen van schoolongeschiktheid op een onafhankelijke wijze, dus buiten ouders, scholen en het leerplichthandhavende apparaat om, te laten plaatsvinden. Deze keuze voor onafhankelijkheid heeft twee redenen, ten eerste de handhaving van het medisch beroepsgeheim tussen de arts, het kind en zijn ouders, en ten tweede de garantie dat de beoordeling van schoolongeschiktheid primair op de belangen van individuele jongeren is gericht, en niet op de daarmee wellicht strijdige belangen van scholen (en hun samenwerkingsverbanden).

Daarbij ontvangt de arts in de regel al informatie van al deze personen en instanties. Artsen kunnen de mogelijkheden die samenwerkingsverbanden concreet aanbieden uiteraard in hun beoordeling meenemen. Dit gebeurt al in het algemeen.

Zorg over dubbele onderzoeksdruk op jongeren

De hier voorgestelde wetswijziging zou tot gevolg hebben dat gemeentebesturen samenwerkingsverbanden verantwoordelijk gaan stellen om over de specifieke omstandigheden en schoolse leerbaarheid van individuele jongeren een oordeel te geven. Vaak kan een samenwerkingsverband niet aan deze opdracht voldoen zonder de jongere intensief op zijn leerbaarheid te willen onderzoeken.

Voor verreweg de meeste ouders is een beroep op artikel 5.a Lpw geen keuze uit vrijwilligheid, maar een ultimatum remedium. Hun uitzicht op de vlotte schoolcarrière waar zij voor hun kind op hoopten, raakt uit beeld als hun kind het reguliere schoolleven niet meer volhoudt, terwijl het leeuwendeel van de ouders grote waarde hecht aan een zo hoog mogelijke opleiding.

Het in dat stadium eisen van intensief onderzoek naar hun leerbaarheid kan tot een nog grotere overbelasting leiden en valt in veel gevallen onmogelijk van een jongere te eisen.

Het de facto door de gemeente opleggen van een verplichting aan de jongere en aan zijn ouders om aan intensief leerbaarheidsonderzoek mee te werken -- zonder meewerking ontstaat immers in dit voorstel hoe dan ook geen vrijstelling, maar strafrechtelijke vervolging -- kan ouders doen belanden in een staat van overmacht in de zin van conflict tussen de plicht tot schoolinschrijving en -bezoek en de plicht tot zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk welzijn van hun kind, zoals vastgelegd in artikel 247 lid 2 van Boek 1 Burgerlijk Wetboek.

Ons advies: meer inzet op opties voor OOAL

Resumerend raden wij, de deelnemers van onze werkgroep die dit voorstel bestudeerd hebben, deze wetswijziging af.

De samenwerkingsverbanden kunnen de betreffende artsen ook uit eigen beweging over hun (nieuwe) opties informeren. Gemeenten hebben krachtens artikel 7 Lpw de plicht zulke artsen aan te wijzen als beoordelaars, dus al deze artsen zijn bij de leerplichtambtenaren van de gemeente bekend. De leerplichtambtenaar kan artsen en samenwerkingsverbanden met elkaar in contact brengen, en veelal gebeurt dat al. Bij beide instanties zijn uitgevallen jongere meestal al in beeld.

In plaats van een verplicht kader te stellen voor zulk een regeling, adviseren wij om de samenwerkingsverbanden te stimuleren expertise te ontwikkelen op het gebied van onderwijs buiten de schoollocatie, zodat dat voor uitvallende jongeren kan worden ingezet met behoud van schoolinschrijving. Deze expertise dient niet alleen algemene kennis over de effectiviteit van buitenschools onderwijs te omvatten, maar ook een bredere inzet van leermiddelen voor bijzondere doelgroepen jongeren, zoals hoogbegaafdheid, hooggevoeligheid, beelddenken en dergelijke. Deze bestaan, maar ze worden in onze ervaring slechts buiten school om door ouders aangekocht en ingezet.

Wij stellen een fundamenteel andere regeling voor, waarin het fundament van wantrouwen jegens ouders en jongeren onder de Leerplichtwet 1969 wordt vervangen door het beginsel van verzorging van recht van jongeren op passend onderwijs (met en zonder school) door ouders, experts van hun keuze en overheidsorganen gezamenlijk.

Maar zo lang een dergelijke regeling ontbreekt, adviseren wij de arts de volledige regie te laten behouden die hij nu heeft over de mate van onderzoek die een jongere dient te ondergaan om een duidelijk overzicht te krijgen van hoe zijn belangen het beste kunnen worden behartigd.

Daarbij behoort een arts zich net zo zeer te kunnen oriënteren bij deskundigen inzake buitenschools onderwijs als bij samenwerkingsverbanden van scholen. Hij dient echter onafhankelijk daarvan te blijven beslissen.

Aanpassing vrijstellingsduur

Ten slotte bespreken wij nog het voorstel om artikelen 6 en 7 Lpw zodanig aan te passen zodat voor de vrijstelling wegens schoolongeschiktheid een gevalsmatig beter passende termijn kan worden vastgesteld, die dan niet meer of één heel schooljaar óf de resterende duur van de leerplicht hoeft te bedragen.

Wij zijn het met dit deel van de wetswijziging eens. Schoolongeschiktheid kan ook in het verloop van een schooljaar ontstaan, en we juichen het toe als deze wetswijziging een jongere, waarvan al duidelijk is dat deze langer dan één jaar schoolongeschikt blijft, vrijwaart van de stress die ondoelmatige beoordelingen en onderzoeken met zich mee brengen.

In onze praktijkervaring wordt de 1 juli-grens bij beroepen op artikel 5.a Lpw nu al niet gehandhaafd, net zo min als trouwens bij beroepen op artikel 5.c (buitenlands schoolonderwijs) en -- na een verhuizing naar een andere gemeente -- op artikel 5.b Lpw (vrijstelling wegens richtingbezwaren).

Wij bevelen dan ook aan geheel artikel 6 Lpw zodanig te herschrijven dat dit duidelijk maakt dat alle vrijstellingen ingevolge artikel 5 ook gedurende het schooljaar kunnen ontstaan, en niet alleen de vrijstelling wegens schoolongeschiktheid.

Wij raden het echter af een beoordelend arts de bevoegdheid te geven een jongere minder dan een vol schooljaar vrijstelling van schoolinschrijving toe te kennen. Zo'n tijdelijke kwalificering van schoolongeschiktheid heeft geen meerwaarde boven een langdurige vrijstelling van de bezoepplicht wegens ziekte, artikel 11.d Lpw.

Met het einde van de inschrijfplicht eindigt immers de betrokkenheid van de school van inschrijving en van diens samenwerkingsverband, en het is dan in het belang van een jongere dat deze instellingen zich blijven inspannen voor een passende onderwijsaanpak. Bij toepassing van artikel 11.d Lpw blijft die inspanningsplicht bestaan.

De hier voorgestelde wetswijziging zou anders het onbedoelde gevolg kunnen hebben dat artsen hun bevoegdheid tot zeer frequente beoordeling zouden kunnen gebruiken om een jongere met heronderzoek aan zich te binden. Wij zien nog wel eens gebeuren dat een arts aan ouders en jongeren bij de vrijstelling een aanvullende eis wil stellen dat deze een bepaalde vorm van zorg of behandeling aanvaarden die hem/haar goeddunkt.

In dergelijke gevallen treedt de arts naar onze mening buiten zijn door artikel 7 Lpw gegeven bevoegdheid. Ouders en jongeren moeten zelf de vrijheid houden om, binnen de grenzen van redelijkheid waarin het kinderrecht reeds voorziet, zelf de probleemaanpak te kiezen die het beste bij hen past.

Wij pleiten er dan ook voor om in artikelen 6 en 7 Lpw op te nemen dat de periode van vrijstelling minimaal moet lopen tot het eind van het schooljaar waarvoor de beoordeling plaatsvindt.

Tot zover onze respons in deze internetconsultatie.

De Werkgroep Leerrecht en Leerplicht van de Vereniging voor Onderwijsrecht is voor correspondentie over deze respons bereikbaar per e-mail op werkgroepLeerrecht@vonderwijsrecht.nl