

Dag van de Leerplicht 2016



“Leerplicht in het kader
van het leerrecht.”

Schimmelpenninck-lezing door Pieter Huisman
17 maart 2016

INGRADO



Recht op onderwijs? Daar is lef voor nodig.

Nederland telt nog steeds te veel kinderen die zonder onderwijs thuis zitten, de zogeheten thuiszitters. Hoe we het ook wenden of keren en hoe we ook tellen en de cijfers uitleggen. Ieder kind en iedere leerplichtige jongere die zonder onderwijs zit, is er een te veel. Hoe kunnen we de kansen voor deze jongeren keren? En welke rol kan leerplicht hierin spelen?

De (onderwijs)positie van kwetsbare jongeren staat hoog op de (politieke) agenda dezer dagen. En terecht! De ministers Asscher en Bussemaker gaven in december 2015 een *wake-up call* die meer aandacht vraagt voor het begeleiden van jongeren naar werk. In hun brief gaat het om de 66.000 'onzichtbare jongeren'; jongeren die thuis zitten zonder diploma, werk of uitkering. Minister Bussemaker zet in de vervolgaanpak voortijdig schoolverlaten de schijnwerper op de kwetsbare jongeren voor wie de startkwalificatie niet direct haalbaar lijkt. En op 16 maart werden de voorstellen van staatssecretaris Dekker over Onderwijs op een andere locatie besproken in de Tweede Kamer. Al deze initiatieven kunnen bijdragen aan het recht op onderwijs en het recht op ontwikkeling voor meer jongeren in Nederland. Daar is wel iets voor nodig.

Het recht op onderwijs is een grondrecht. Dat kan iedereen beamen.

Als samenleving investeren we hiermee in de toekomst van onze jongeren. We investeren hiermee ook in de samenleving zelf. Immers, jongeren zonder startkwalificatie zijn oververtegenwoordigd in de sociale zekerheid en de criminaliteitscijfers. Die onzichtbare jongere, die thuiszitter kan straks de volwassene zijn die de samenleving minstens tienduizend euro per jaar kost. We moeten de vraag stellen hoe we het recht op onderwijs beschermen, ook als een schoolcarrière niet vanzelfsprekend verloopt.

Wie moet er in actie komen en wat is er nodig? Meer geld uit Den Haag? Moet de wet worden aangepast? Geld biedt geen oplossing voor deze jongeren, nieuwe regels evenmin. Een thuiszitter terugleiden naar school, een onzichtbare jongere

SBBREKER



weer in beeld krijgen, kansen bieden aan kwetsbare jongeren vraagt om anders denken over het recht op onderwijs. Anders denken door het recht op ontwikkeling van jongeren centraal te stellen. Anders denken door de vrijstelling op grond van psychische of lichamelijke redenen ter discussie te stellen.

Het verlenen van deze vrijstelling van de Leerplichtwet (artikel 5 onder a) is geen oplossing, maar slechts een noodgreep. Een vrijstelling die wordt onderstreept door de verklaring van de arts die de ouders overleggen. Een instrument dat niet of veel minder ingezet zou hoeven worden als wij de ontwikkeling van ieder kind als een gezamenlijke verantwoordelijkheid zouden zien. Door met elkaar te kijken wat er nodig is om ook voor dit kind het recht op ontwikkeling te verzilveren, komen passende oplossingen dichterbij. Dan is ontheffing van de leerplicht voor deze kinderen niet langer nodig.

De leerplichtambtenaar en trajectbegeleider voortijdig schoolverlaten bij de gemeente kan als geen ander bijdragen aan het zoeken en vinden van oplossingen voor de kwetsbare jongeren. Samen met zijn collega van jeugdzorg én met de collega bij de sociale dienst. Daar zit de kern: sámen sterk voor die jongere in plaats van ieder vanuit zijn eigen wet- en regelgeving. Zoek die samenwerking op, ga in gesprek met de jongere en zijn ouders. Een leerplichtambtenaar kan het recht op onderwijs alleen beschermen als er wordt samengewerkt met de school, als er vanuit (jeugd) zorg wordt meegedacht over kansen voor de ontwikkeling van jongeren. Als de collega bij de sociale dienst in de oplossing betrokken wordt door jongeren met schulden te helpen weer naar school te gaan.

Heb lef!

Neem als gemeente initiatieven voor de aanpak van thuiszitters zoals Rotterdam dat doet, werk net als Amsterdam aan een aanpak voor kwetsbare jongeren. En vooral, en daarvoor hoeft je echt niet tot de vier grote steden te behoren, heb lef. Heb lef om de ontwikkeling van jongeren centraal te stellen en hen daadwerkelijk kansen te bieden. Kansen die elke wet op zich wil bevorderen, kansen en wetten die in de gemeente verbonden kunnen worden. Alleen dan geven we de jongeren een gezicht en komt de thuiszitter terug naar school.

Carry Roozmond

Voorzitter Ingrado, branchevereniging voor leerplicht en RMC



papendal
hotel • sport • congres




1. Inleiding: Naar school moeten en/of naar school mogen

Schimmelpenninck-lezing door Pieter Huisman¹

Aan het eind van de voorjaarsvakantie vroeg onze oudste dochter van 13, enigszins verveeld vanaf de bank, 'Pap, wanneer *moet* ik weer naar school', terwijl onze zoon, van bijna 4, voor de zoveelste keer vol ongeduld vroeg 'Papa, wanneer *mag* ik naar school?' Deze antwoorden geven mooi weer de verschillende percepties van de plicht tot, en het recht op onderwijs; waar mijn oudste dochter het bezoek aan haar school soms lijkt te zien als een hinderlijke onderbreking van haar werkelijk belangrijke activiteiten zoals chatten, facebooken, dansles volgen, winkelen enzovoort, lijkt mijn zoon eigenlijk niet te kunnen wachten om zijn recht op onderwijs uit te oefenen.

De grens tussen naar school moeten en naar school mogen, en de rol van overheid, van de wetgever als intermediair om enerzijds plichten op te leggen, en anderzijds rechten te waarborgen, over de leerplicht en de verhouding tot het leerrecht, daarover gaat deze bijdrage. Het verhaal van de leerplicht en het leerrecht is vaak verbonden met bijzondere en soms schrijnende situaties; de leerling met een complexe meervoudige handicap die thuiszit, omdat er toch geen passend onderwijs kan worden geboden, het asielzoekerskind zonder begeleiding in de overvolle opvanglocatie, de mbo-student op Zuid in Rotterdam die geen stage kan vinden, omdat hij een Arabische achternaam heeft, of omdat de schoenenzaak, waar hij net aan de slag was, failliet is gegaan. Dat zijn de anekdotische, problematische situaties die vaak de politieke discussie domineren. Ik denk dat er in de praktijk evenzovele succesverhalen zijn te vertellen waarin kinderen wel op de goede plek terechtkomen, en waarin wel het recht op onderwijs wordt gerealiseerd. Ook deze verhalen mogen en moeten op de Dag van de Leerplicht gedeeld worden.

¹ Pieter Huisman is bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law Rotterdam, en onder andere verbonden aan het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht, waar hij samen met andere onderwijsjuristen o.a. onderzoek doet naar de implementatie van onderwijs- en leerrechten. p.huisman@law.eur.nl



Maar dit is een verhaal van een onderwijsjurist, dus deze lezing gaat over de wet. Die wet wordt vaak als een bureaucratisch beletsel gezien bij het realiseren van zogenaamd 'maatwerk', maar evenzeer moet bedacht worden dat de wet wel degelijk ook een houvast kan bieden in een ingewikkelde discussie over de grens tussen naar school mogen en naar school moeten, waarbij een heel netwerk aan partijen betrokken is, en waar rechten, plichten, taken en rollen niet altijd helder zijn. Een wet, een goede wet, kan dan helpen, maar sommige wetten, zoals de Leerplichtwet, hebben dan wel een opfrisbeurt nodig.

Leerplicht of leerrechtambtenaar?

Ik stel vast dat de leerplicht en het leerrecht levend recht zijn. Meer dan ooit staat het leerrecht in de belangstelling van politiek, beleid en maatschappij. De D66 fractie vindt bijvoorbeeld de leerplicht achterhaald en heeft bij herhaling via woordvoerder Van Meenen gepleit voor de invoering van het leerrecht. Het gevolg moet volgens hem zijn dat er niet een leerplicht- maar een leerrechtambtenaar komt: een ambtenaar die niet de ouders aanspreekt op verzuim en thuiszitten, maar de school aanspreekt op haar zorgplicht². Een principiële en fundamentele voorstel.

Mijn bijdrage bestaat uit drie delen. Eerst zal ik de verhouding tussen leerrecht en leerplicht nader duiden, wat was ook alweer het doel? En is het leerrecht wat anders dan het recht op onderwijs? Daarna ga ik in op een ontwikkeling die het leerrecht en de leerplicht inkleurt, namelijk de beweging van school naar onderwijs, van collectief naar individu. Die beweging roept vragen en uitdagingen op.

Ik sluit af met enkele stellingen over de Leerplichtwet (1969) en het leerrecht, én degene die belast is met het in goede banen leiden en bewaken van dit alles; de leerplicht-, of wellicht in de toekomst leerrechtambtenaar.

² Zie het Overleg Vaste Kamercommissie Onderwijs in de Tweede Kamer, 10 februari 2016.

2. Doelen en doelgroep van leerplicht en leerrecht

Laten we eerst nog eens kijken naar het doel van leerplicht en leerrecht. Waar was het om te doen, waar is het om te doen? Wie de geschiedenis van de totstandkoming van de Leerplichtwet in 1900 beziet (De Graaf, 2000), maar ook de verdragen waarin de rechten van het kind en het recht op onderwijs zijn gewaarborgd weet dat één belang altijd voorop staat, namelijk de individuele en onvervreembare rechten van het individu op ontwikkeling, dat wil zeggen: kennis en ervaring op te doen, vaardigheden te verwerven en zich te vormen, opvattingen en identiteit te verwerven, volwassen te worden.

Leerrechten komen in eerste instantie toe aan kinderen. De verdragen zoals het internationale verdrag voor de rechten van het kind (IVRK) waarborgen dat ook, maar je zou kunnen zeggen dat het leerrecht voor iedereen, een leven lang, in elke setting, binnen en buiten de muren van de school geldt. Het leerrecht kent in die zin meerdere adressanten, en is ook breder gericht dan het recht op onderwijs. Ook een oudere werknemer die zich moet omscholen om aan het werk te blijven bezit het recht op verdere ontwikkeling. Ook een meerderjarige jongere die niet meer valt onder de leer- of kwalificatieplicht, maar nog geen diploma heeft, heeft recht op, zoals het IVRK zegt, 'de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens' (art. 29 lid 1 onder a IVRK) én 'op de voorbereiding op een verantwoord leven in een vrije samenleving' (art. 29 lid 1 onder d. IVRK). In die zin is een leerrecht een recht dat een leven lang meegaat, dat nooit af is, en dat voortdurend onderhoud vergt, van zowel degene die het recht geniet, als degene die moet zorgen voor een bepaald aanbod (overheid, bedrijfsleven, onderwijsinstellingen).

.....

Het bijzondere aan het leerrecht is dat het, in tegenstelling tot veel andere grondrechten, de overheid niet oproept om op de handen te blijven zitten, maar juist de handen uit de mouwen te steken.

Interventies die zelfs kunnen leiden tot dwangmaatregelen, tot leerplicht. Het bijzondere aan de leerplicht is dat de materialisering van het recht van het kind verloopt via een plicht aan de ouders; de leerplicht stelt beperkingen aan de opvoedingsvrijheid van ouders en onderwijsplicht dient in Nederland in principe te worden ingevuld door daadwerkelijke aanwezigheid in de school. In de belangenafweging van enerzijds het ook door verdragen beschermde recht van ouders om hun kinderen op te voeden in een bepaalde godsdienstige, levensbeschouwelijke of filosofische grondslag (zie art. 2 protocol 1 EVRM) en anderzijds het recht, of de plicht, van de Staat kinderen hun ontwikkelingsrechten tot wasdom te laten komen, kiest ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, de hoogste rechter in Europa als het om het waarborgen van grondrechten gaat, voor de belangen van het kind³.


Met andere woorden: de plicht tot het volgen van onderwijs, in Nederland verbonden met een schoolsetting, wordt als noodzakelijk vehikel ingezet voor vervulling van het recht op leren, op ontwikkeling. Zoals gezegd wordt de interventie vanuit de Staat niet alleen beargumenteerd vanuit het individuele belang, maar er is ook een publiek belang; de verwezenlijking van het recht op onderwijs en het opleggen van de leerplicht gebeurt om de samenleving ervan te verzekeren dat de aankomende generatie voldoende wordt voorbereid op een verantwoorde deelname aan de samenleving. Het is een redenering die ook Goeman Borgesius, de verantwoordelijke liberale

³ Zie als voorbeeld de 'Konrad' zaak over het verbod op thuisonderwijs in Duitsland. De beperking van het recht van ouders moet wel bij wet worden geregeld, en "necessary in a democratic society and in the public interest of securing the education of the child", EHRM 11 september 2006,35504/03.



minister voor invoering van de leerplicht in 1900 al aanhaalde. De leerplicht is nodig, zo zei hij, “tot bescherming van kinderen, tot verbetering van het klassikaal onderwijs, tot verbetering der welvaart onder alle kringen der maatschappij, tot vermeerdering ook van de zedelijke en intellectuele kracht van het volk” (Tweede Kamer, 1898).

Een legitieme reden dus voor de overheid tot ‘kort volgen’ van die situaties waar voorshands geen toezicht is, zoals recentelijk in Rotterdam is gebeurd bij kinderen die vrijstelling hebben van de leerplicht (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016). Maar een dwingend optreden van de overheid, in welke hoedanigheid dan ook, noopt tegelijk tot zorgvuldig en proportioneel handelen binnen de kaders van de wet. Een inperking van rechten van ouders, maar ook van kinderen, die zijn immers vanaf 12 jaar ook drager van verplichtingen (met zelfs strafrechtelijke consequenties



volgens art. 26 lid 2 Leerplichtwet), is niet grenzeloos. Waar dwang en drang van de overheid aan de orde is, ook als het gaat om gerechtvaardigde bescherming van individuele belangen en waarborging van rechten van minderjarige kinderen, geldt de verplichting van degene die de bevoegdheid uitoefent om de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van maatregelen aan te tonen.

Onderwijs moet zodanig ingericht zijn dat het activeert

Een ander aspect wat mee moet wegen is de effectiviteit en doelmatigheid; heeft het zin om aan scholen een zorgplicht op te leggen, of ouders en leerlingen te verplichten om deel te nemen aan onderwijs, als dat onderwijs niet aansluit op hun behoeften, als er te weinig of onvoldoende gekwalificeerde docenten zijn, of geen banen? Een voorbeeld van een ervaringsregel in dit verband in het hoger onderwijs: een kale aanwezigheidsplicht bij colleges motiveert studenten niet. Onderwijs moet zodanig ingericht zijn dat het activeert. In die zin is een loutere leerplicht, een plicht tot schoolgaan zonder betekenis als daar niet tegelijk een goede materiële waarborg van het leerrecht, het recht op een doelmatige, effectieve en zinvolle wijze van het ontvangen van onderwijs en het werken aan ontwikkeling, idealiter leidend tot een diploma met civiel effect, aan gekoppeld wordt. In die zin is de leerplicht complementair aan het recht op goed, degelijk en deugdelijk onderwijs. Een leerrecht is niet alleen een recht op toegang tot voorzieningen; dat aanbod moet ook aan minimale kwaliteitsmaatstaven voldoen (zie ook Storimans, 2006).

3. Observatie van een ontwikkeling: de wens voor maatwerk

Er is een algemene observatie te maken die wijst op de transformatie van het leerrecht en de leerplicht, namelijk de beweging van school naar onderwijs, van collectief naar individu; de roep om 'maatwerk' (Waslander e.a. 2015).

Waar vroeger in het onderwijsbeleid, ook in het kader van de voortdurende uitbreiding van de leerplicht, nog veelal doelgroepen voorop stonden (achterstandskinderen, schipperskinderen, voortijdig schoolverlaters), staat nu het individu, het individueel arrangement voorop.

.....
"Ten aanzien van leerlingen die extra ondersteuning behoeven, is het onderwijs gericht op individuele begeleiding die is afgestemd op de behoeften van de leerling", zo stelt ook artikel 8 lid 4 van de Wet primair onderwijs.

De leerling centraal, gedifferentieerd leren, persoonsgericht onderwijs; het model van het individuele arrangement, het model van passend onderwijs lijkt dominant in alle sectorale agenda's van het onderwijs, maar ook als je veel schoolplannen bekijkt. Die wens tot maatwerk lijkt een sublimatie van het individuele leerrecht (zie ook Kinderombudsman, 2013).

Maatwerk

Het 'maatwerk' krijgt nog meer reliëf op het moment dat het kind niet langer (voltijds) naar school gaat, maar deels ook op een andere locatie onderwijs volgt; thuis, op afstand, op een zorgboerderij, in het buitenland, op een olympisch sportcentrum (Huisman, e.a, 2015). In zijn brief van november 2015 is de staatssecretaris van



Onderwijs, Cultuur en Wetenschap duidelijk; wat hem betreft blijft regulier onderwijs op een school het uitgangspunt⁴. Tegelijk moet in uitzonderlijke situaties er ruimte zijn voor individuele afspraken, niet alleen voor kinderen die tijdelijk niet naar school kunnen vanwege ziekte, maar ook omdat ouders voor een periode op wereldreis gaan, of omdat leerlingen beschikken over topsportalent.

De voorgenomen plannen lijken aantrekkelijk om recht te doen aan verschillende belangen; het belang om een individueel traject af te spreken, en daarbij tegelijk ook te borgen dat er toezicht is op de uitvoering en de kwaliteit van het gebodene. Juridisch gezien is het te beredeneren als een goede uitwerking van het zogenaamde materiële gelijkheidsbeginsel. Een formele gelijkheidsbenadering houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden (bijvoorbeeld: alle leerlingen tussen 5-16 of 2-23 moeten naar school). Een materiële gelijkheidsbenadering stelt dat daarnaast ook ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden naar de mate van hun ongelijkheid. Met andere woorden: het materiële gelijkheidsbeginsel vraagt dat op een positieve wijze recht wordt gedaan aan verschillen tussen (groepen) mensen, dat deze verschillen worden onderkend en niet genegeerd.

In abstracto klinkt een 'maatwerkbenadering' heel plausibel in een geïndividualiseerde samenleving waar een individueel recht op onderwijs en ontwikkeling voorop staat. In concreto zijn er echter behoorlijk wat uitwerkingsvragen, die ook raken aan borging van het leerrecht en het recht op onderwijs. Want hoe groot is de groep van 'maatwerktrajecten'? Wie kunnen straks een beroep doen op welke soort van maatwerk, en wanneer en door wie kan besloten worden dat een 'maatwerktraject' in de gegeven situatie *niet* passend is? Welke maatstaven zullen dan gelden? Moet er consensus zijn tussen alle partijen? Ongetwijfeld zal de vraag ontstaan waarom een bepaald 'maatwerkarrangement' in Arnhem wel kan, terwijl in Maastricht dit niet blijkt te kunnen. De gegroeide discussie over maatwerk in het onderwijs zal paradoxaal genoeg kunnen leiden tot standaardisatie en landelijke richtlijnen, zo is mijn voorspelling. Is dat erg?

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/18/kamerbrief-over-onderwijs-op-een-andere-locatie-dan-school>



Wetgeving en standaarden worden nu veelal geassocieerd met bureaucratie en een belemmering voor het regelen van oplossingen voor 'hard cases' in het onderwijs zoals thuiszitters, maar binnen de onderwijswetgeving is meer mogelijk dan men denkt⁵. En wellicht is het veelal het ontbreken van de *wil* en niet zozeer *de wet* die partijen verdeeld houdt.

Maar een wet mag niet alleen gezien worden als een belemmering. Een wet heeft ook een andere functie, namelijk die van de waarborg en garantie tegen willekeur

⁵ Door misinformatie of misinterpretatie. Het fenomeen waarbij partijen denken dat wetgeving van toepassing is, of een belemmering vormt, terwijl barrières al zijn opgeruimd werd door de commissie Dijsselbloem betiteld als 'fantoomwetgeving'.



en het creëren van een gelijk speelveld, van 'rust in de tent'. Verschillende professionele oordelen en verwachtingen, van de docent in de klas, de IB'er, de ouder, de medicus, de leerplichtambtenaar en niet te vergeten de leerling zelf moeten 'gemanaged' worden. Daarbij is het van belang dat op een objectieve en onafhankelijke manier maatwerktrajecten beoordeeld worden. Wetgeving biedt dan houvast, in de vorm van enkele minimale randvoorwaarden en uitgangspunten; een degelijk plan, aanwijzen van verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering, enzovoort.

.....

De uitwerking van maatwerktrajecten scheidt namelijk nog een andere vraag in het kader van die van de verantwoordelijkheidsverdeling en dat is de vraag naar 'doorzettingsmacht' in geval van impasse.

Met de invoering van passend onderwijs is een zorgplicht gecreëerd, maar nog lang niet duidelijk is wat die zorgplicht nu precies inhoudt, wat de verantwoordelijkheden zijn van schoolbesturen, ouders en samenwerkingsverbanden. Eerder pleitte de kinderombudsman voor een 'leerrechtregisseur' die de 'ketenregie' op zich zou moeten nemen (Kinderombudsman, 2013). Hij zou "door moeten kunnen pakken" door bindende beslissingen te nemen over het benodigde maatwerk. De leerrechtregisseur zou ook de eindverantwoordelijkheid hebben voor het betreffende kind. "Om de onafhankelijke positie van deze persoon goed te borgen, verdient het aanbeveling om de schoolbesturen binnen de regio zelf een leerrechtregisseur te laten aanwijzen waarin zij allen vertrouwen hebben", zo stelde de kinderombudsman.

Op het eerste gezicht lijkt dit een plausibel en aantrekkelijk voorstel; een 'rijdende rechter passend onderwijs' die met een 'dit is mijn uitspraak, en hier moet u het mee doen' bepaalde patstellingen eenduidig kan opruimen.

Leerrechtregisseur

De focus lijkt daarbij met name gericht op de 'onwillige besturen', maar de doorzettingmacht geldt ook richting ouder en kind. Bedacht moet worden dat niet alleen het belang van de betreffende leerling in het geding is, maar ook dat van de ouders, en – niet te vergeten – het belang van de andere leerlingen op die plaats die door de 'leerrechtregisseur' is aangewezen. De uitoefening van doorzettingmacht heeft dus in potentie veel meer impact en effect dan de schoolbesturen die, al dan niet terecht, de leerling hebben geweigerd om ondersteuning te bieden. Een dergelijk zwaar middel van aanwijzing en gedwongen toelating en vervolgens deelname lijkt mij alleen kunnen als uiterste middel. De vraag is dan of dat een persoon moet zijn, aangewezen door het samenwerkingsverband of toch een overheidsfunctionaris? Mij lijkt dat ook het besluit van de 'regisseur' extern getoetst zou moeten worden. Ook in omstandigheden waarin snel en adequaat handelen geboden is, zijn *checks and balances* op zijn plaats. Als de positie van de leerrechtregisseur nota bene als eindverantwoordelijke voor het kind wordt gezien, betekent dat dat hij of zij feitelijk als voogd of bijzondere curator voor het kind gaat optreden. Dat schept verwachtingen, verplichtingen, en – in uiterste geval – aansprakelijkheden. Gesteld dat een kind in een maatwerktraject anderen schade berokkend, of het maatwerktraject leidt niet tot de resultaten die waren afgesproken, dan zullen de consequenties ook gedragen moeten worden door degene die de bevoegdheid heeft uitgeoefend; 'being professional', betekent ook in dat geval 'being accountable'.

Ook het regelen van doorzettingmacht vereist dus nog nadere doordinking en er zijn, zo is mijn waarneming, veel initiatieven die op dat vlak op dit moment naast elkaar lopen zoals in de regionale taskforces, ZAT-teams, het Landelijke Tijdelijke interventieteam Onderwijs en Zorg; het afstemmen en stroomlijnen van al deze processen en actoren vereist enige landelijke coördinatie.

4. Naar een nieuwe Leerplicht- of Leerrechtwet

Gezien de bovenstaande context: wat te doen met de Leerplichtwet en de leerplichtambtenaar? Nog een citaat uit de wetsgeschiedenis: “De Leerplichtwet is niet alleen te weinig afgestemd op het bestaande en het toekomstige onderwijsbestel, zij is ook achtergebleven bij de maatschappelijke en sociale ontwikkeling (...). Het toezicht op de naleving van de wet zal veel meer het karakter moeten dragen van maatschappelijke zorg dan van justitieel optreden”.

Deze passage komt uit de memorie van toelichting bij herziening in 1969, en markeerde de eerste grote herziening na 70 jaar (Tweede Kamer, 1967). Ook daarna is de leerplicht en de leerplichtwet in beweging geweest. In de jaren '80, begin jaren '90 stond met name het terugdringen van verzuim, voortijdig schoolverlaten en de kwalificatieplicht centraal. De nota Schoolverzuim van bijna 30 jaar geleden ging uitgebreid in op de ingewikkelde positie van de leerplichtambtenaar, met name in de grote steden: meer werkdruk door meer en meer complexere casuïstiek, en specifieke problematiek van kinderen uit de allochtone bevolkingsgroepen.

.....

Er zijn uiteraard wel resultaten geboekt zoals de daling van het aantal voortijdig schoolverlaters, maar tegelijk zijn er nieuwe uitdagingen, zoals het implementeren van het recht op onderwijs voor kinderen van nieuwkomers en asielzoekers en voor leerlingen met een meervoudige problematiek.



Daarbij staat buiten kijf dat eenieder recht heeft op onderwijs, dat er leerrechten in het geding zijn, ook bij meerderjarigen, maar is het niet altijd meer evident dat de school onder alle omstandigheden en te allen tijde de aangewezen plek is om dat leerrecht tot bloei te laten komen. Meer ruimte dus voor maatwerk, maar tegelijk zij gewezen op de noodzakelijke waarborgen in een goede en helder geformuleerde wet. Verantwoordelijkheden moeten helder zijn in het belang van gerechtvaardigde verwachtingen van ouders, scholen en degenen die gericht zijn op het welzijn van de leerlingen.

Dat geldt ook voor de verwachtingen ten aanzien van wat de leerplichtambtenaar kan en mag. Wanneer onderwijs op een andere locatie mogelijk wordt, wanneer toezicht op het thuisonderwijs geregeld gaat worden, betekent dat dat de rol van

de leerplichtambtenaar een meer dan centrale positie gaat vervullen. De leerplichtambtenaar wordt inderdaad leerrecht- of onderwijsrechtambtenaar, wanneer de staatssecretaris schrijft dat bij het al dan niet toestaan van thuisonderwijs de leerplichtambtenaar zijn oordeel niet uitsluitend zal baseren op de informatie van de inspectie, maar “breder zal kijken naar het gezin en een aspect als bijvoorbeeld veiligheid ook zal meenemen in haar oordeel”⁶.

Wellicht dat een dergelijke ambitie ook leeft voor de (thuiszittende) kinderen die een plek moeten krijgen op een school binnen het samenwerkingsverband. Als een leerplichtambtenaar inderdaad de school (schoolbestuur) gaat aanspreken op de naleving van zorgplichten, wordt de scheidslijn met de inspectie wel dun. De ontwikkeling naar ‘leerrechtambtenaar’ incorporeert een beoordeling van goed onderwijs in de school, thuis of welke locatie dan ook. Wat betekent dat voor het functieprofiel van de beroepsgroep? Wellicht is de leerplichtambtenaar ook de enige autoriteit die praktisch gezien het overzicht heeft en tegelijk ook gelegitimeerd is op grond van het publieke belang om in het uiterste geval ook beslissingen in het belang van het kind te nemen.

Een sterkere, en centrale rol voor leerrechtambtenaar met een grote mate van beleidsvrijheid betekent naar mijn oordeel dat de professionele standaard volstrekt helder moet zijn, en dat -overheidsmacht moet gecontroleerd zijn- de positie en bevoegdheden van de leerplichtambtenaar helder zijn verwoord in een wet en niet verstopt in een ambtsinstructie, convenant, of losse afspraken van een stedelijke taskforce. Het wordt tijd de initiatieven en ontwikkelingen te herordenen, en te bundelen in een nieuwe Leerplicht- of ‘leerrechtwet’, na bijna 50 jaar sinds de vorige grote herziening.

Het leerrecht overstijgt het onderwijsrecht

Concluderend: bij de vraag wat en wie adresseert nu het leerrecht, zou mijn stelling zijn dat het leerrecht het onderwijsrecht overstijgt, zowel in de doelgroep als de reikwijdte. Het leerrecht gaat ook over volwassenen, en het gaat over meer dan onderwijs (in enge zin: gestructureerde kennisoverdracht).

⁶ Zie noot 4.

Leerrecht gaat over leren, over ontwikkeling in brede zin.

Daarbij staan niet alleen de belangen van het individuele kind centraal; de uitoefening van het leerrecht, en de waarborg door de overheid van dat recht, dient ook de samenleving als zodanig. En dit roept tegelijk dan de interessante vraag op of je ook verplicht bent het gegeven recht uit te oefenen, met andere woorden; schept jouw leerrecht ook een leerplicht, als verantwoordelijk burger voor deze samenleving? Ik ben geneigd hier met ja op te antwoorden. Kijken we naar de huidige ontwikkelingen in de samenleving, de verschuivingen in arbeidsverhoudingen en beroepen (de baan voor het leven wordt een zeldzaamheid) dan is er de plicht als ouder, als leerling, als werknemer, je leven lang voor, op, na, en bij te scholen. Individueel leerrecht is verbonden met individuele leerplicht, maar verdergaand dan – gechargeerd- alleen in een bankje zitten en op je telefoon kijken; het is een wezenlijke individuele verantwoordelijkheid en inspanningsplicht om jezelf voortdurend een beetje beter te maken. Daar hoort een bepaalde en de door de wet geborgde ondersteuning bij: van ouders, van scholen en van de overheid.

Er is werk aan de winkel voor de verdere ontwikkeling van leerrechten. Leerplicht-/leerrechtambtenaren ondersteunen, signaleren en sturen daarin. Het is een zware taak, een complexe taak, maar tegelijk een belangrijke, boeiende en uitdagende taak. Ik wens hen hierbij veel succes toe.

Literatuur

Graaf, J.H. de (2000). Leerplicht en het recht op onderwijs. Nijmegen: Ars Aequi

Huisman, P.W.A., Geel, S. van & Aa, R. van der (2015). Onderwijs op een andere locatie dan de school. Rotterdam: Ecorys

Kinderombudsman (2013). Van leerplicht naar leerrecht. Den Haag: Kinderombudsman.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). Antwoorden Kamervragen Bisschop en Bruins over de zienswijze van de gemeente Rotterdam inzake leerplicht, 9 februari 2016.

Storimans, Th. (2006). Geschiedenis en achtergronden van de wettelijke leerplicht, Justitiële Verkenningen, jrg. 32, 6 (06), p. 9-21.

Waslander, S. (red.) (2015). Themanummer Maatwerk in onderwijs, NTOR 2015, nr. 4.

Tweede Kamer 1898-1899, 14, nr. 2, p.12.

Tweede Kamer 1967-1968, 9039, nr. 3, p.5.

Colofon

Ingrado

Postbus 84193
2508 AD Den Haag
T 070 322 92 51
info@ingrado.nl
www.ingrado.nl

Volg Ingrado op Twitter
@ingrado1

fotografie **Erwin Zijlstra**
grafisch ontwerp **hollandse meesters**
druk **AltijdDrukWerk**



Ingrado draagt als landelijke brancheorganisatie actief bij aan het beschermen van het recht op onderwijs. Ingrado wil dit bereiken door het bevorderen van effectief beleid voor de participatie van jeugdigen in onderwijs en werk, en van goede voorwaarden voor het werk van haar leden.

