

Position Paper

Ouders in onderwijs

Rondetafelgesprek Commissie Onderwijs Tweede Kamer, 11 april 2019

Katinka Slump, onderwijsjurist

Inleiding

De Wet passend onderwijs vormde het sluitstuk van de decentralisatie van het onderwijsbeleid. Daaraan vooraf ging de invoering van de lumpsum financiering, de decentralisatie van de onderwijshuisvesting en het personeelsbeleid. Een en ander heeft geleid tot schaalvergroting in het onderwijs en professionalisering van het bestuur van de scholen. Op de vraag of de regering nog wel de zorg had voor het onderwijs aan leerlingen met een speciale zorgvraag antwoordde de voormalig minister van onderwijs mevrouw Van Bijsterveldt dan ook dat met het wetsvoorstel passend onderwijs de regering haar verantwoordelijkheid neemt *“voor het onderwijsstelsel, enerzijds door de wettelijke kaders daarvoor te stellen, anderzijds door zorg te dragen voor de bijbehorende bekostiging”*.¹

De decentralisatie van het onderwijsbeleid is van grote invloed geweest op de positie van ouders in het onderwijs. De afgelopen honderd jaar werd ouders het recht ontnomen om te voorzien in huisonderwijs of thuisonderwijs. De vrijheid van onderwijs van ouders, het recht om scholen op te richten, te besturen of te kiezen, werd meer en meer een papieren werkelijkheid. Begin deze eeuw kwam zelfs ‘het overleg over’ en ‘de instemming met’ het onderwijs voor hun kind, van ouders van kinderen met extra ondersteuningsbehoefte, met de invoering van passend onderwijs zwaar onder druk te staan.

Bijna honderd jaar na de schoolstrijd van 1917 was de sluitpost van deze steeds kwetsbaardere positie van ouders in het onderwijs, de brief van de voormalig staatssecretaris Sander Dekker d.d. 30 mei 2013.² De brief waarin door de staatssecretaris de maatschappelijke steun voor de (belangen)organisaties van ouders in het onderwijs volledig werd stopzet. Voor informatie werden ouders doorverwezen naar DUO en de ondersteuning van ouders zou door hen zelf, in een eigen dienstverlening, moeten worden vormgegeven. Dit betekende een kaalslag in de informatievoorziening en de behartiging van belangen van ouders in het onderwijs.

De motie Mohandis/Lucas heeft dit gat niet kunnen dichten. Hoewel de motie gericht was op het verbinden van ouders en hun organisaties, in het belang van de checks and balances in het onderwijs, heeft de uitvoering van de motie door het ministerie van OCW geleid tot verdeeldheid en verlies van kennis en ervaring. Het netwerk van ervaringsdeskundige vrijwilligers binnen de voormalige ouderorganisaties, decennialang zorgvuldig opgebouwd, werd de afgelopen 5 jaar weggevaagd.

Hoe dan ook zal enkel met een opdracht aan de regering in de vorm van een motie, de kloof die is ontstaan tussen ouders en het onderwijs niet kunnen worden overbrugd. Het gaat hier immers om veel meer dan om ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie; het gaat om ouderrechten.

Ouderrechten die ook nog worden bepaald door de rechten van kinderen in onderwijs. Die ouderrechten en het recht op onderwijs van kinderen zijn in ons land enkel vastgelegd in de

¹ Nota naar aanleiding van het verslag <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33106-7.pdf>

² <http://www.lflplatform.net/uploads/2/6/5/3/26536967/kamerbrief-invulling-subsidietaakstelling-onderwijs-en-onderzoek.pdf>

internationale verdragen. Volgens rechters onvoldoende concreet om aan te toetsen. Immers de verdragen, zoals bijvoorbeeld artikel 2 EP EVRM en artikel 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag, zullen moeten worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Die implementatie is niet de taak van de regering maar, in een land waar de vrijheid van onderwijs heerst, de taak van de wetgever. Op 20 november 2019 is het Kinderrechtenverdrag 30 jaar oud; het is de hoogste tijd!

Hieronder mijn vijf standpunten ten aanzien van de positie van ouders in het onderwijs en mijn aanbevelingen.

1 Het ouderlijk gezag

Het is van belang dat in het onderwijs, net als in het familierecht, het jeugdrecht en het gezondheidsrecht, wordt gesproken van het *ouderlijk gezag* of de *gezaghebbende ouder*. Dit in plaats van de in het onderwijs steeds meer gebruikelijke terminologie, ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie. Gezien de wettelijke rol van ouders en het opvoedingsrecht van ouders zoals dat is geregeld in de internationale verdragen, dekken ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie de lading niet en doen deze begrippen geen recht aan de positie van ouders in het onderwijs.

Aanbeveling:

Bij de verlening van de jeugdhulp, in de geneeskundige behandelingsovereenkomst en in het onderwijs, dient er sprake te zijn van een eenduidige positie van de gezaghebbende ouder. Een en ander conform de regeling van het ouderlijk gezag in het familierecht, boek 1 BW en met inachtneming van de rechten van ouders zoals deze voortvloeien uit de internationale verdragen.

2 Het geven van onderwijs is vrij

De onderwijsvrijheid in artikel 23, lid 2, Grondwet is bedoeld om het ouderlijk recht om de opvoeding van en het onderwijs aan hun kinderen te bepalen, in de Grondwet vast te leggen. Uit artikel 2 EP EVRM volgt dat de verantwoordelijkheid tot de verwezenlijking van het recht op onderwijs in de eerste plaats bij de ouders berust.

Aanbeveling:

De wetgever dient er op adequate wijze op toe te zien dat de onderwijsvrijheid van ouders, in het bijzonder de vrijheid van inrichting van het onderwijs voor het kind met een bijzondere onderwijs- of ondersteuningsbehoefte, door de overheid en haar Inspectie van Onderwijs niet in strijd met artikel 23 Grondwet wordt beperkt. (Eigen) regels van de overheid voor onderwijstijd, bekostiging en onderwijsdeelname, staan aan de deugdelijkheid van het onderwijs en aan de toegankelijkheid van het van overheidswege bekostigd onderwijs, in de weg. Ten gevolge daarvan zijn ouders onmachtig om aan hun wettelijke opdracht om zorg te dragen voor de ontwikkeling van hun kind te kunnen voldoen.³

³ Artikel 247 boek 1 BW:

1 *Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden.*

2 *Onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsmede het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. In de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.*

3 De belangenbehartiging van ouders bij de totstandkoming van het onderwijsbeleid van de overheid

Organisaties van ouders vervullen een belangrijke rol binnen het systeem van checks-and-balances in het onderwijs. De gezaghebbende ouder in het onderwijs draagt, als de wettelijk vertegenwoordiger van het minderjarige kind, uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van het recht op onderwijs. Daarbij komt dat de ervaringsdeskundige ouder een belangrijke bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijsaanbod.

De organisaties van schoolbesturen worden gefinancierd met de middelen uit de onderwijsbudgetten. Voor de betaling van de contributie van de vakbond kan de docent aanspraak maken op een belastingvoordeel van 37 tot 52%.

Aanbeveling:

Het onderwijs is gebaat bij inbreng van ouders, niet alleen op micro en meso niveau maar ook op macroniveau. Vanwege het maatschappelijk belang dienen niet alleen onderwijsbestuurders en docenten maar ook ouders in staat te worden gesteld om vanuit belangenorganisaties in het onderwijs een rol te vervullen. Daarvoor is noodzakelijk dat een belangenorganisatie van ouders aanspraak kunnen maken op een structurele bijdrage vanuit de publieke middelen voor de instandhouding.

4 Informatieplicht overheid

Op grond van het Kinderrechtenverdrag dient de overheid te voorzien in informatie over onderwijs en beroepskeuze.⁴ Sinds de decentralisatie van het onderwijsbeleid (en de jeugdhulpverlening) volstaat een landelijk informatiepunt niet. De decentralisatie van het overheidsbeleid heeft geleid tot grote regionale verschillen in de organisatie van het onderwijs en de jeugdhulpverlening. Voor een goede informatievoorziening ten behoeve van ouders regionaal netwerk voor informatievoorziening onmisbaar. Alleen de gemeente Amsterdam investeert in een dergelijk regionaal informatiepunt.⁵ Bovendien moeten lessen worden getrokken uit het verleden. De onafhankelijkheid van de informatievoorziening aan ouders moet, gezien de bemoeienissen van de overheid, worden geborgd.

Aanbeveling:

De organisaties die voorzien in informatie over onderwijs zullen daarvoor door de overheid naar behoren moeten worden gefaciliteerd. De wetgever dient er voor zorg te dragen dat de onafhankelijke informatievoorziening kan worden gegarandeerd. Immers de vrijheid van onderwijs van artikel 23 Grondwet brengt mee dat de overheid zich terughoudend dient op te stellen, bij de interpretatie van de onderwijswet- en

⁴ Artikel 28, lid 1 onder d, IVRK

⁵ Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO) te Amsterdam.

regelgeving. In het belang van een onafhankelijke informatievoorziening in het onderwijs ten behoeve van ouders, dient die onafhankelijkheid bij subsidieverlening in een professioneel statuut te worden vastgelegd.

5 De rechtsbescherming van ouders

Zonder een investering in de rechtsontwikkeling van het leerrecht zullen de conflicten in het onderwijsveld voortduren. Het onderwijsrecht is als een braakliggend terrein waar de deelnemers ronddolen en het recht van de sterkste zegenviert. Niet voor niets dat begrippen zoals doorzettingsmacht, dwang en drang, proces verbaal, zorgmelding en ondertoezichtstelling de relatie tussen ouders en scholen zijn gaan bepalen.

In een land waar de onderwijsvrijheid ouders is afgenomen en de rechtspositie van de (professionele) onderwijsaanbieder de aandacht heeft opgeëist zal het leerrecht van de onderwijsvrager moeten worden ontwikkeld. Zonder duidelijkheid over het recht op onderwijs is het onmogelijk om dit leerrecht in de wet vast te leggen. Dat vraagt om veel meer dan om enkele regels in een regeerakkoord....

Aanbeveling:

Het leerrecht zou onderdeel moeten zijn van het Jeugdrecht. Dit betekent dat het onderwijsrecht ook door de vakgroepen Jeugdrecht aan de universiteiten moet worden gedoceerd. Dit komt de rechtsbescherming van het recht op onderwijs ten goede omdat jeugdrecht advocaten nog gefinancierde rechtshulp te verlenen, hetgeen bij advocaten onderwijsrecht, een niche, veelal niet het geval is.

De ontwikkeling van het leerrecht aan de universiteiten moet worden ondersteund vanuit een landelijk kenniscentrum voor het leerrecht. De onafhankelijkheid van dit kenniscentrum is van groot belang gezien de grote financiële belangen en de politieke belangen die binnen het onderwijsveld een rol spelen. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om Defence For Children als NGO voor de ontwikkeling van het leerrecht te faciliteren.

Gezien het gebrek aan kennis binnen de rechterlijke macht over het leerrecht/ onderwijsrecht zou een landelijke onderwijskamer, net als de pachtkamer en de belastingkamer zonder verplichte procesvertegenwoordiging, tijdens de ontwikkeling van het leerrecht goede diensten kunnen bewijzen.

Bovengenoemde standpunten zal ik hieronder nader toelichten:

Ad 1 Ouderbetrokkenheid versus ouderlijk gezag:

In boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, waarin het familierecht wordt geregeld, wordt bepaald dat ouders het *ouderlijk gezag* hebben over hun kinderen.⁶ De Jeugdwet spreekt dan ook van de *gezaghebbende ouder*.⁷ Zo ook de geneeskundige behandelingsovereenkomst waar de term *ouderlijk gezag* wordt gebruikt in de relatie van de minderjarige patiënt, jonger dan 16 jaar, met de hulpverlener.⁸

Alleen in het onderwijs wordt als het gaat om de relatie van de ouder van de minderjarige leerling met de school vaak gesproken van *ouderbetrokkenheid* in plaats van *ouderlijk gezag*. Omdat aan ouderbetrokkenheid of ouderparticipatie geen zelfstandige betekenis toekomt zal ik in deze position paper, om verwarring te voorkomen, enkel spreken over de rol van de *gezaghebbende ouder* (daar onder ook begrepen de verzorger) in het onderwijs.

Ad 2 Ouders in het onderwijs

De positie van ouders in het onderwijs wordt bepaald door artikel 23 Grondwet, de Leerplichtwet 1969 en direct en indirect door internationale verdragen.

Bij de totstandkoming in 1848, van de toenmalige tekst van artikel 23 Grondwet, vond men het ouderlijk recht om de opvoeding van en het onderwijs aan hun kinderen te bepalen zo vanzelfsprekend dat men het niet nodig vond om het in de Grondwet op te nemen. De laatste wijziging van artikel 23 Grondwet in 1917, toen in lid 2 de onderwijsvrijheid werd vastgelegd, was bedoeld ter ondersteuning van dit recht van ouders.⁹ Algemeen wordt aangenomen dat het ouderlijk opvoedingsrecht daarom besloten ligt in deze bepaling: *“Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.”*

De vrijheid van onderwijs komt dan ook aan de ouders toe en die vrijheid kan alleen worden beperkt door de wetgever, bij een formele wet.

In het internationale recht staan wél bepalingen over het recht op onderwijs en daarmee verbonden rechten van ouders.¹⁰ Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens erkent het recht van

⁶ Artikel 245 boek 1 BW

1 Minderjarigen staan onder gezag.

2 Onder gezag wordt verstaan ouderlijk gezag dan wel voogdij.

3 Ouderlijk gezag wordt door de ouders gezamenlijk of door één ouder uitgeoefend. Voogdij wordt door een ander dan een ouder uitgeoefend.

4 Het gezag heeft betrekking op de persoon van de minderjarige, het bewind over zijn vermogen en zijn vertegenwoordiging in burgerlijke handelingen, zowel in als buiten rechte.

⁷ Artikel 1.1 Jeugdwet

⁸ Artikel 465 boek 7 BW

1. De verplichtingen die voor de hulpverlener uit deze afdeling jegens de patiënt voortvloeien worden, indien de patiënt de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, door de hulpverlener nagekomen jegens de ouders die het gezag over de patiënt uitoefenen dan wel jegens zijn voogd.

⁹ Sperling, De juridische positie van ouders in het onderwijs, NVOR 29, 2009, pag. 13

¹⁰ Sperling, De juridische positie van ouders in het onderwijs, NVOR 29, 2009, pag. 13

ouders om hun kinderen volgens hun eigen overtuiging op te voeden.¹¹ Artikel 2 van het eerste protocol van het EVRM bepaalt dat de staat verplicht is om niets te doen waardoor aan kinderen (en daarmee hun ouders) hun recht om hun onderwijs te verwezenlijken, zou kunnen worden ontzegd.¹² Ook volgt uit het verdrag dat de verantwoordelijkheid tot de verwezenlijking van het recht op onderwijs in de eerste plaats bij de ouders berust.¹³

Het ouderlijk gezag zoals dat is geregeld in ons Burgerlijk Wetboek, omvat tevens de plicht en het recht van ouders om hun kinderen te verzorgen en op te voeden. Onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsmede het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid.¹⁴ Daaronder wordt ook begrepen het creëren van mogelijkheden in de sfeer van scholing en opvoeding.¹⁵

Ad 3 De belangenbehartiging van ouders bij de totstandkoming van het onderwijsbeleid van de overheid

Met de Leerplichtwet heeft de staat een leerplicht opgelegd. Om aan hun verplichting om in het onderwijs aan hun kind te voorzien moeten ouders hun kind inschrijven op een school, tenzij de ouders aanspraak kunnen maken op een vrijstelling van die verplichting.¹⁶

In artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet staan de minimumeisen beschreven waaraan het onderwijs moet voldoen.¹⁷ Daarnaast zal het onderwijs moeten voldoen aan de eisen die worden gesteld in artikel 29 van het Verdrag van de Rechten van het Kind (VRK).

¹¹ Artikel 8, lid 1, EVRM

¹² Sperling, De juridische positie van ouders in het onderwijs, NVOR 29, 2009, pag. 15

¹³ Het EHRM heeft dit uitdrukkelijk bevestigd: "parents being primarily responsible for the 'education' of their children." Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark, appl. nrs 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 December 1976.

¹⁴ Artikel 247 boek 1 BW

¹⁵ Sperling, De juridische positie van ouders in het onderwijs, NVOR 29, 2009, pag. 20

¹⁶ Ouders zijn vrijgesteld van de verplichting om te zorgen, dat een jongere als leerling van een school onderscheidenlijk een instelling staat ingeschreven, zolang

a. de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten;

b. zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning - of, indien zij geen vaste verblijfplaats hebben, op alle binnen Nederland - gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben;

c. de jongere als leerling van een inrichting van onderwijs buiten Nederland staat ingeschreven en deze inrichting geregeld bezoekt.

¹⁷ Bijvoorbeeld voor kinderen in de leeftijd voor het basisonderwijs houdt dit in dat:

"1. Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.

2. Het onderwijs richt zich in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.

3. Het onderwijs:

a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,

b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en

c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

4. Ten aanzien van leerlingen die extra zorg behoeven, is het onderwijs gericht op individuele begeleiding die is afgestemd op de behoeften van de leerling." (artikel 8 WPO)

Daarnaast moet het kind onderwijs krijgen in de in artikel 9 WPO genoemde onderwerpen.

Vanaf de tweede helft van de vorige eeuw werden de ouders aan de beleidstafels van de overheid vertegenwoordigd door ouderorganisaties die waren ingericht op denominatie. Ten gevolge van het beleid van de voormalig staatssecretaris Sander Dekker is door die vertegenwoordiging en belangenbehartiging een streep gezet.

Op 30 mei 2013 schrijft deze staatssecretaris het volgende¹⁸:

“Momenteel worden ouderorganisaties ondersteund door de overheid. Er is geen sprake van een wettelijke taak voor deze organisaties. Overheidssubsidie is niet noodzakelijk om de organisaties ten behoeve van ouders te behouden. De ouderorganisaties kunnen hun bestaansrecht waarborgen via contributie, sponsoring of vergoedingen op basis van geleverde diensten. (...)

De subsidies voor bovenstaande onderwerpen in het primair en voorgezet onderwijs wordt dan ook met in totaal € 2,9 miljoen gekort. Resterend € 0 miljoen

Het bleek een vergissing van de staatssecretaris dat een overheidssubsidie voor het voortbestaan van de ouderorganisaties *niet* noodzakelijk was. De bezuinigingen op de ouderorganisaties heeft dan ook een kaalslag tot gevolg gehad in de belangenbehartiging, advisering en (juridische) ondersteuning van ouders in het onderwijs. De Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders (NKO), opgericht in 1966, met als leden voornamelijk ouderraden, oudergeledingen van medezeggenschapsraden en ouderverenigingen staakte eind 2013 haar activiteiten. Ook de Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag (LOBO), de organisatie van ouders in het (algemeen bijzonder) onderwijs ging ook eind 2013 ten onder. De oudervereniging Ouders & COO maakte in zeer afgeslankte vorm een doorstart in Ouders van Waarde, maar nam de stichting Juridische Dienstverlening in het Onderwijs (JUDION), in haar val mee. Judion was een stichting die voorzag in juridisch advies voor onderwijsvragers.

In reactie op het voorstel van de staatssecretaris voor de bezuinigingen op de ouderorganisaties, werd door de Tweede Kamer de motie Mohandis/Lucas aangenomen. Door de Tweede Kamer werd overwogen *dat ouderorganisatie een belangrijke rol vervullen als informatiepunt en ook een duidelijke rol hebben binnen het systeem van checks-and-balances*. Dankzij de motie Mohandis/Lucas werd van de € 2,9 miljoen € 1 miljoen behouden *om de kerntaken van de ouderorganisaties te garanderen*, en te komen tot een centrale ouderorganisatie en deze centrale ouderorganisatie *aan te laten sluiten bij lokale en regionale initiatieven die ouders al reeds ontplooien*;

Het ministerie OCW heeft aan de motie Mohandis/Lucas uitvoering geven door de oprichting van een Landelijke Ouderraad (nu Ouders & Onderwijs), dit zonder de lokale en regionale ouderinitiatieven van ouders bij dat besluit te betrekken. Het ministerie OCW heeft vervolgens ingestemd met de oprichting van een *stichting*, zonder aan de landelijke ouderraad dezelfde eis te stellen als destijds aan de PO-raad en de VO-raad, te weten dat er sprake moest zijn van een democratische structuur ten behoeve van de achterban. Het ministerie OCW heeft bepaald dat de voormalige ouderorganisaties NKO en Lobo en de VOO (Vereniging Openbaar Onderwijs) voor het oprichtingsbestuur LO-raad bestuursleden mochten aanleveren. Vervolgens heeft het ministerie OCW de landelijke ouderraad opgedragen om het informatiepunt 5010, dat eigendom was van de denominatieve ouderorganisaties, te confisqueren. Ook heeft het ministerie OCW de landelijke ouderraad opgedragen zich het Steunpunt Passend Onderwijs van Balans toe te eigenen, ondanks dat de oudervereniging Balans zich tegen die overname tot het uiterste heeft verzet. Ook de

¹⁸ <http://www.lflplatform.net/uploads/2/6/5/3/26536967/kamerbrief-invulling-subsidietaakstelling-onderwijs-en-onderzoek.pdf>

benoemingen voor functies die namens ouders worden vervuld, voor klachtencommissies en medezeggenschapsraden binnen de Stichting Onderwijsgeschillen, waren volgens het ministerie OCW voorbehouden aan Stichting Ouders & Onderwijs.

Bij deze beleidskeuzes van het ministerie OCW zijn de nieuwe ouderinitiatieven niet betrokken, zie daarover de artikelen van Marilse Eerkens in De Correspondent

<https://decorrespondent.nl/4689/de-belangrijkste-vertegenwoordiger-van-jouw-kind-houdt-kritische-ouders-buiten-de-deur/1263094043607-e3e2d971>

In plaats daarvan hebben deze ouderinitiatieven, Stichting Mama Vita, de Coöperatie Ouderkracht voor 't kind, Stichting AutiPassend Onderwijs Utrecht, en de overgebleven ouderorganisaties Balans, Onderwijs Consumenten Organisatie Amsterdam (OCO) en Ouders van Waarde, over een periode van vier jaar met het ministerie OCW de strijd moeten aanbinden om inzage te krijgen in het beleid van Ouders & Onderwijs. Als bijlage treft u aan een overzicht van de feitelijke gang van zaken. Dit aan de hand van het dossier zoals dit onder druk van een gerechtelijke procedure op grond van de WOB, door het ministerie OCW, beetje bij beetje, openbaar is gemaakt, zie **bijlage 1**.

De invloed van ouders en de invloed van de door hen opgerichte organisaties op het onderwijsbeleid van de overheid, is sinds 2013 dan ook nagenoeg nihil geweest. De initiatieven van ouders werden door de voormalig directeur van Ouders & Onderwijs van de beleidstafels geweerd. De ouders bleken niet in staat om op het beleid van Ouders & Onderwijs invloed uit te oefenen. Het is dan ook van belang dat aan belangenorganisaties van ouders in het onderwijs op democratische wijze wordt vormgegeven. Dat betekent dat binnen een belangenorganisatie van ouders sprake dient te zijn van lidmaatschapsverhoudingen. De hiërarchische structuur van de stichting is daarvoor ongeschikt.

Ad 4 De informatievoorziening aan ouders

De overheid heeft een informatieplicht over het onderwijs. Artikel 28 van het Verdrag van de Rechten van het Kind bepaalt:

*De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe informatie over en begeleiding bij **onderwijs- en beroepskeuze** voor alle kinderen **beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken**.¹⁹*

Over de informatie over het onderwijs schrijft de voormalig staatssecretaris Sander Dekker op 30 mei 2013 het volgende²⁰:

Daarnaast stelt het Informatiecentrum onderwijs (DUO) voldoende relevante informatie beschikbaar voor scholen en ouders. Er is een markt voor deskundigheidsbevordering voor leden van de MR (waaronder ouders), zoals cursussen medezeggenschap.

¹⁹ Artikel 28, lid 1 onder d, IVRK

²⁰ <http://www.lflplatform.net/uploads/2/6/5/3/26536967/kamerbrief-invulling-subsidietaakstelling-onderwijs-en-onderzoek.pdf>

Voor ieder die bekend is met de problemen waarmee scholen en ouders, met name bij de trajecten passend onderwijs, worstelen is deze opmerking van de staatssecretaris een Gotspe. Duo beschikt niet over de voor ouders relevante informatie over onderwijs.

De informatievoorziening van ouders dient te worden geworteld in de regio's. Vanuit een landelijk informatiepunt is het onmogelijk om te voorzien in die informatie die beantwoordt aan de vragen van ouders in de regio's. Voor vragen die vooral worden ingegeven door regionale verschillen bij in het onderwijsbeleid en het beleid van de jeugdhulpverlening, is een regionaal netwerk voor informatievoorziening noodzakelijk .

Ad 5 De rechtsbescherming van ouders

Gezien de rol van gezaghebbende ouder in het onderwijs, artikel 23 Grondwet, artikel 2 EP EVRM en artikel 247 boek 1 BW, en gezien de rol van de ouder als wettelijk vertegenwoordiger van het minderjarige kind, artikel 245 boek 1 BW²¹, zou men verwachten dat ouders in het onderwijs ook rechten hebben.

De rechtspositie van ouders, zoals voortvloeit uit de Grondwet en de internationale verdragen is in onze wet- en regelgeving niet geïmplementeerd. In de vorige eeuw toen ouders nog aan de leerplicht konden voldoen door het geven van thuisonderwijs (tot 1969) en ouders zelf een school konden oprichten die door de overheid werd bekostigd, was het ontbreken van een regeling van de rechtspositie van ouders in het onderwijs niet een groot probleem.

Pas aan het eind van de vorige eeuw toen de schaalvergroting in het onderwijs tot gevolg had dat de vrijheid van onderwijs van ouders onder het beheer kwam van de professionele schoolbesturen, werd het ontbreken van een rechtspositie van ouders in het onderwijs een knelpunt. De zeggenschap van ouders bij de inrichting van het onderwijsstelsel werd medezeggenschap op scholen; ouders zijn niet langer bij machte om op het onderwijsaanbod vanwege de scholen nog invloed uit te oefenen.²²

De schoolbesturen, als beheerders van de onderwijsvrijheid voor ouders, bepalen met name in de grote steden de toelating en plaatsing van de leerlingen op de scholen. Van een vrijheid van schoolkeuze van ouders en van het "stemmen met de voeten" door ouders die wisselen van scholen ter bevordering van de kwaliteit in het onderwijs, is daar decennialang al geen sprake meer.

Ouders hebben enkel plichten. Ouders hebben de plicht om hun minderjarig kind te verzorgen en op te voeden. Onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsmede

²¹ Artikel 245 boek 1 BW:

1 Minderjarigen staan onder gezag.

2 Onder gezag wordt verstaan ouderlijk gezag dan wel voogdij.

3 Ouderlijk gezag wordt door de ouders gezamenlijk of door één ouder uitgeoefend. Voogdij wordt door een ander dan een ouder uitgeoefend.

4 Het gezag heeft betrekking op de persoon van de minderjarige, het bewind over zijn vermogen en zijn vertegenwoordiging in burgerlijke handelingen, zowel in als buiten rechte.

5 Het gezag van de ouder die dit krachtens artikel 253sa of krachtens een rechterlijke beslissing overeenkomstig artikel 253t samen met een ander dan een ouder uitoefent, wordt aangemerkt als ouderlijk gezag dat door ouders gezamenlijk wordt uitgeoefend, tenzij uit een wettelijke bepaling het tegendeel voortvloeit.

²² Ouders met een minderheidsbelang, denk aan de ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, slagen er maar zelden in om via de medezeggenschapsraden invloed uit te oefenen. Zie K.J. Slump, Ouders aan de zijlijn van het onderwijsveld, De Juridische positie van de ouders in het onderwijs, Preadvies NVOR, 2009, pagina 103 -142.

het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. In de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.²³ Ouders hebben de plicht op grond van de Leerplichtwet om hun kind ten behoeve van het onderwijs op een school in te schrijven en ervoor te zorgen dat hun kind die school geregeld bezoekt.²⁴ Ouders hebben ook de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en voor de veiligheid van het kind. Deze verantwoordelijkheid van ouders voor die ontwikkeling, dat welzijn en de veiligheid geldt ook tijdens de onderwijstijd op school.

Uit het logboek van de school bleek dat een leerling, in mijn herinnering een jaar of 8, die ik als advocaat heb bijgestaan een aantal keren per week door leerkrachten naar de time-out werd 'gesleept'. Ik heb de foto's gezien die de moeder heeft gemaakt van de blauwe plekken op zijn armen en rug. Ik weet dat de moeder haar kind voor de ogen van de leerplichtambtenaar heeft uitgeteeld om te laten zien welke verwondingen hij op school had opgelopen. Navraag bij de school leerde dat de werkkast als time-out werd gebruikt. De moeder besloot haar kind thuis te houden en zij werd door de leerplichtambtenaar vervolgd wegens overtreding van de Leerplichtwet. De rechter schrijft daarover in het vonnis²⁵: *voor zover verdachte in dit verband stukken van de school heeft overgelegd, komt daar weliswaar een beeld naar voren van een school die niet goed raad weet met een leerling en die moeite heeft om een adequate reactie te vinden op zijn afwijkende gedrag en daarin in pedagogisch opzicht niet altijd de meest gelukkige keuzes maakt, van mishandeling is daaruit niet gebleken...*

Dit was kindermishandeling. In de afgelopen 15 jaar heb ik tientallen, misschien wel honderden voorbeelden van mishandeling van kinderen op scholen of door scholen voorbij zien komen. Naast het opsluiten van kinderen is er de plaatsing van een leerling in een uitzonderingspositie; jarenlang aan een tafeltje in een hoekje op de gang, of negen maanden lang alleen in de kelder, of gedurende een half jaar in een glazen ruimte in de hal als voorbeeld voor anderen.... Zichtbare mishandeling waarvoor de minder zichtbare vormen van mishandeling, de uitsluiting van de werkweek of de (gedeeltelijke) schorsing voor het onderwijs op school, niet onderdoen.

Ik ken vele, vele geknakte kinderen met een negatief zelfbeeld, geen vertrouwen meer in volwassenen die hen niet beschermen maar aan hun lot overlieten en geen verwachtingen van de toekomst. Ouders zijn niet in de positie om hun kinderen hiertegen te beschermen. Er is geen meldpunt Veilig-Buiten-Thuis.

Zolang ouders geen rechten hebben in het onderwijs is rechtsbescherming van die rechten niet aan de orde. Dat ouders geen rechten hebben blijkt uit het feit dat op wat schadeclaims van ouders na, gebaseerd op een onrechtmatige daad van de school (vanwege een ongeval, bewegingsonderwijs en sportbeoefening, pesten/misbruik/geweld) nagenoeg niet wordt geprocedeerd in het onderwijs.

In haar proefschrift 'De zorgplicht van scholen', heeft Brechtje Paijmans over de periode 1999 tot en met 2013, in totaal 12 gepubliceerde vonnissen kunnen traceren inzake een vordering tot schadevergoeding vanwege tekortschietende kwaliteit van het onderwijs. Het gaat om procedures in

²³ Artikel 247 boek 1 BW:

*1 Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden.
2 Onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsmede het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. In de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.*

²⁴ Artikel 2, lid 1, Leerplichtwet: *Degene die het gezag over een jongere uitoefent, en degene die zich met de feitelijke verzorging van een jongere heeft belast, zijn verplicht overeenkomstig de bepalingen van deze wet te zorgen, dat de jongere als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving geregeld bezoekt.*

²⁵ <http://deepink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ4236>

alle sectoren van het onderwijs, van het primair onderwijs tot het hoger onderwijs. In vijf vonnissen werd de vordering tot schadevergoeding toegewezen, in zeven vonnissen niet.²⁶ In geschillen van ouders over de kwaliteit van ons onderwijs in alle sectoren, gaat het om één procedure per jaar. Dat ouders in feite monddood zijn komt de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede.

In het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ uit 2017, staat geschreven: *Het kabinet zet de ingezette systematiek van passend onderwijs voort. Wel onderzoeken we op welke wijze het leerrecht van kinderen wettelijk kan worden vastgelegd.*

Voor een leerrecht in ons land is meer nodig dan het vastleggen daarvan. In 1985 schreef Prof. mr. H. Drop in zijn Algemene inleiding onderwijsrecht²⁷: “*Het onderwijsrecht zal zijn vorm nog moeten vinden.*” Nu, bijna 35 jaar later, is dat nog steeds zo. De dossiers van ouders circuleren binnen de kantoren van de rechtsbijstand verzekeraars tussen de afdelingen, bestuursrecht, aansprakelijkheidsrecht, familierecht en consumentenrecht en worden te vaak niet in behandeling genomen omdat ouders door de leerplichtambtenaar als verdachte worden aangemeld en het strafrecht niet is meeverzekerd.

In een reguliere bibliotheek van een advocatenkantoor of een rechtbank is over het onderwijsrecht geen enkel handboek te vinden. Wie op zoek gaat naar een onderwijsaanbod op de universiteiten, waar het gaat om onderwijs over het recht op onderwijs, komt bedrogen uit. De drie hoogleraren onderwijsrecht die ons land telt, voor een totale formatie van 0,6 (ieder één dag in de week), richten zich vooral op de rechtspositie van de christelijke (VU), katholieke (KUB/Radboud) en openbare (EUR) schoolbesturen. Kennis en deskundigheid op het gebied van de rechtspositie van de leerling en de ouder ontbreekt. De meeste onderwijsjuristen, ook de hoogleraren, zijn afkomstig uit het bestuursrecht en zijn daarmee gericht op de relatie van de schoolbesturen met de overheid. De relatie van de ouders met de scholen wordt, mede door de privatisering van het openbaar onderwijs, beheerst door het privaatrecht.

In plaats van zorg te dragen voor de implementatie van de rechten van de gezaghebbende ouder in het onderwijs kiest de overheid voor dwang en drang.

De minister van OCW heeft besloten het advies voor een doorzettingsmacht van Marc Dullaert en de door het ministerie volledig gesubsidieerde Stichting Gedragswerk, over te nemen. In het rapport ‘De kracht om door te zetten’ wordt besloten tot dwang en drang richting ouders als school en ouder er niet uitkomen, zie ‘Een sluitende aanpak’.²⁸ Die sluitende aanpak wordt als volgt geformuleerd:

**Bij twaalf weken verzuim of eerder bij
(h)erkende stagnatie]**

Als arbitrage niet werkt

Wanneer ouders of verzorgers bindende arbitrage weigeren of zich niet bij de uitkomst neerleggen, wordt de casus civiel of strafrechtelijk doorgezet naar het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie brengt het dossier **altijd** binnen de gestelde termijn op zitting.

²⁶ mr. B.M. Paijmans, De zorgplicht van scholen (De grondslag en reikwijdte van de civielrechtelijke zorgvuldigheidsnorm van scholen jegens leerlingen), Recht en Praktijk 2013, pagina 395 e.v.

²⁷ Prof. mr. H. Drop, Algemene inleiding onderwijsrecht, Tjeenk Willink 1985, pagina 18

²⁸ Zie pagina 30, paragraaf 6.11, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/29/de-kracht-om-door-te-zetten>

Als de school er niet in slaagt om de instemming te verkrijgen op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief (OPP) worden ouders, zo is het voorstel in dit rapport, door inzet van dwang en drang verplicht om medewerking te verlenen aan arbitrage. Dit terwijl arbitrage alleen mogelijk is op basis van vrijwilligheid.²⁹ Een arbitrage overeenkomst, onder dwang en drang afgedwongen, is dan ook een vernietigbare overeenkomst omdat er sprake is van een wilsgebrek bij de totstandkoming van de overeenkomst, zoals bedreiging en/of misbruik van omstandigheden.³⁰

Met civiele doorzetting wordt in het rapport 'De kracht om door te zetten' zeer waarschijnlijk bedoeld op een zorgmelding. De zorgmelding is voor scholen en leerplichtambtenaren al decennialang gemeengoed om drang en dwang toe te passen op ouders. Zo wordt op ouders onder dreiging van een zorgmelding druk uitgeoefend om akkoord te gaan met een onderwijsaanbod, terwijl ouders daarmee niet willen instemmen omdat zij vrezen voor het welzijn en de ontwikkeling van het kind.

Duizenden zorgmeldingen terwijl de Leerplichtwet bepaalt dat een zorgmelding wegens schoolverzuim pas aan de orde is als een onafhankelijke rechter eerder heeft geoordeeld dat de ouders van het verzuim een verwijt kan worden gemaakt, zie artikel 22, lid 5, Leerplichtwet: *Indien de in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen reeds eerder zijn veroordeeld wegens het niet nakomen van de verplichtingen, opgelegd in artikel 2, eerste lid, of artikel 4a, zendt de ambtenaar een afschrift van het proces-verbaal aan de raad voor de kindbescherming.*

Met de koers van een strafrechtelijke doorzetting lijkt de hoop te worden gevestigd op de handhaving van een zeer verouderde Leerplichtwet uit 1969. Die strafrechtelijke doorzetting heeft ons in het verleden geen passend onderwijs opgeleverd. Het is zeer de vraag of de 10.000 processen verbaal³¹ op grond van de Leerplichtwet die jaarlijks worden uitgeschreven ons beter passend onderwijs hebben opgeleverd of zullen gaan opleveren. In ieder geval brengt deze strafrechtelijke bemoeienis met het onderwijs hoge maatschappelijke kosten mee en veel leed van kind en ouders.

²⁹ Bij **overeenkomst** kunnen partijen tussen hen bestaande en/of toekomstige geschillen aan arbitrage onderwerpen.

³⁰ Wilsgebreken:

- Dwaling (art. 6:228 BW)
- Bedreiging (art. 3:44 lid 2 BW)
- Bedrog (art. 3:44 lid 3 BW)
- Misbruik van omstandigheden (art. 3:44 lid 4 BW)

³¹ Bron: Kamerbrief voortijdig schoolverlaten 15 maart 2012 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26695-86.html>