Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap

Verdiepend advies

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

2 november 2020

Inhoudsopgave

In vogelvlucht 5

1 Vooraf 6

2 Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap 9
2.1 Doelen 10
2.2 Uitgangspunten 10
2.3 Verplichtingen tot uitvoering 14
2.4 Conclusie 15

3 Het recht op onderwijs in perspectief 16
3.1 Onderwijs in de Grondwet 17
3.2 Onderwijs in andere verdragen 19
3.3 Conclusie 24

4 Handvatten voor de praktijk 25
4.1 Het recht op onderwijs en ontheffing van de leerplicht 26
4.2 Het verbod op discriminatie en doeltreffende aanpassingen 27
4.3 Toegankelijkheid 28
4.4 Ondersteuning 29
4.5 Voorzieningen voor een leven lang leren 31
4.6 Toezicht 32

5 Overkoepelende aanbevelingen 33
5.1 Uitgangspunt: de leerling of student en zijn of haar mogelijkheden om zich te ontwikkelen en ontplooien 34
5.2 Maak zichtbaar hoe wetgeving en beleid bijdragen aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland 34
5.3 Overkoepelend kader met een visie, stappenplan en tijdpad 34

Bijlage I – juridisch kader (extract; in volgorde van het advies) 36
1. Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap 37
2. Grondwet 39
3. Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) 39
4. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) 40
5. Europees Sociaal Handvest (herzien) 41
6. Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) 41
7. Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) 42

Bijlage II – Lijst met geraadpleegde personen en organisaties 44

In vogelvlucht

Met het oog op signalen, vragen en ontwikkelingen over het recht op onderwijs van mensen met een beperking, met inbegrip van kinderen met een beperking, brengt het College voor de Rechten van de Mens een verdiepend advies uit. Bij de voorbereiding van het advies heeft het College gesproken met onder meer mensen met verschillende beperkingen via hun organisaties, vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen en gemeenten en met rijksambtenaren, wetenschappers en experts. Het advies gaat in op de juridische betekenis (bandbreedte) van het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap en plaatst dit recht in perspectief ten opzichte van de Grondwet en andere mensenrechtenverdragen. Het advies sluit af met een bespreking van een aantal actuele knelpunten binnen het huidige onderwijssysteem in het licht van dit juridische kader. Daarbij formuleert het College handvatten om de verwezenlijking van het recht op onderwijs voor mensen met een beperking volgens het VN-verdrag handicap te bevorderen.

Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap staat niet op zichzelf, maar hangt samen met het doel en de grondbeginselen van het verdrag. In de kern gaat het recht op onderwijs in het verdrag uit van de persoon met een beperking, in al zijn waardigheid en potentie. Iedereen moet zich kunnen ontwikkelen en ontplooien binnen zijn of haar eigen mogelijkheden. Om dat te realiseren moeten verdragsstaten passende maatregelen nemen, zowel op systeemniveau als op het individuele niveau. In het bijzonder moeten verdragsstaten zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen een inclusief onderwijssysteem waarborgen en voorzieningen treffen voor een leven lang leren. In relatie tot de Grondwet constateert het College dat de waarborgen rond onderwijs op het eerste gezicht vooral verschillen met het VN-verdrag handicap en andere verdragen. De focus ligt in de Grondwet in mindere mate op de individuele rechten en aanspraken en in ieder geval niet op het mogen volgen van onderwijs en toegang tot onderwijs. Waar onduidelijkheid of spanning op kan treden tussen het bepaalde in artikel 23 Grondwet en relevante verdragsartikelen, kan een verdragsconforme uitleg uitkomst bieden. Internationale organen zoeken bij de uitleg van het recht op onderwijs in verschillende verdragen in toenemende mate aansluiting bij het recht op onderwijs zoals neergelegd in het VN-verdrag handicap.

Dit advies bevat in het licht van het juridisch kader een aantal handvatten voor de centrale overheid, decentrale overheden en onderwijsinstellingen om de verwezenlijking van het recht op onderwijs in lijn met het VN-verdrag handicap verder te verwezenlijken. Daarnaast doet het College overkoepelende aanbevelingen aan de regering. Het eerste advies is om de leerling of student en zijn of haar mogelijkheden om zich te ontwikkelen en ontplooien tot uitgangspunt te nemen en beleid daarop af te stemmen. Het tweede advies is om bij de totstandkoming van wetgeving en beleid op terreinen die relevant zijn voor het recht op onderwijs een zichtbare beoordeling in het licht van het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag handicap uit te voeren. Een dergelijke beoordeling biedt inzicht in de wijze waarop het recht op onderwijs voor mensen met een beperking in Nederland wordt gerealiseerd en hoe het betreffende voorstel daaraan bijdraagt. Het derde advies is om bij het ontwikkelen van wetgeving en beleid op het gebied van onderwijs een overkoepelend beleidskader te ontwikkelen met daarin een visie op (en een bijbehorend stappenplan met betrekking tot) het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag handicap.

1 Vooraf

Mensen met een beperking, dus ook kinderen, hebben, evenals mensen zonder een beperking, recht op onderwijs. Het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een beperking (VN-verdrag handicap) beschermt de rechten van mensen met een langdurige lichamelijke, psychosociale, verstandelijke of zintuiglijke beperking die hen – zoals het verdrag benadrukt: in wisselwerking met diverse drempels in de samenleving – kunnen beletten om volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving (artikel 1 VN-verdrag handicap). In het VN-verdrag handicap is het recht op onderwijs neergelegd in artikel 24.
De Nederlandse overheid heeft op grond van dat artikel de verplichting om het recht op onderwijs te erkennen en zonder discriminatie op basis van gelijke kansen te verwezenlijken. Dit betekent onder andere passende maatregelen nemen om geleidelijk tot een inclusief onderwijssysteem te komen op alle niveaus van het onderwijs en voorzieningen treffen voor een leven lang leren. Als enige mensenrechtenverdrag hanteert het VN-verdrag handicap nadrukkelijk de term 'inclusief' onderwijs.

Het College voor de Rechten van de Mens (College) is toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland. Het College bevordert, beschermt en monitort de uitvoering van het verdrag (artikel 33, tweede lid, VN-verdrag handicap) met betrokkenheid en volledige participatie van mensen met een beperking (artikel 33, derde lid, VN-verdrag handicap). Onderwijs vormt in de periode 2020-2023 voor het College een van de speerpunten bij zijn toezichthoudende taak.[1] Ook geeft het College op verzoek oordelen over mogelijk ongerechtvaardigd onderscheid bij het aanbieden en leveren van goederen en diensten, waaronder onderwijs.

Het College ontvangt veel signalen van mensen met een beperking over onderwijs en ook regelmatig vragen van bijvoorbeeld beleidsmakers en onderwijsinstellingen. In 2020 is er veel aandacht voor het recht op onderwijs voor mensen met een beperking. Zo houdt de commissie onderwijs, cultuur en wetenschap van de Tweede Kamer binnenkort een notaoverleg over de evaluatie van het passend onderwijs. Dit onderwijsstelsel houdt in dat voor iedere leerling een passende plek in het onderwijs moet worden gevonden.[2] Hierbij is het uitgangspunt dat dit een reguliere school is waar het kan en een school voor speciaal onderwijs waar het moet. Daarnaast heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht waarin hij adviseert over de vraag hoe het onderwijs in Nederland steeds inclusiever kan worden.[3] Ook was er in 2020 een startbijeenkomst om te komen tot inclusiever onderwijs. Het initiatief daartoe kwam van onderwijsinstellingen en andere organisaties die zich bezighouden met het VN-verdrag handicap.[4] Dit is daarom een goed moment om een verdiepend advies over het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap uit te brengen. Het advies van het College biedt met het oog op al deze signalen, vragen en ontwikkelingen inzicht in het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap in relatie tot de Grondwet en andere verdragen. Het College reikt met dit advies handvatten aan om de verwezenlijking van het recht op onderwijs in lijn met het VN-verdrag handicap te bevorderen. Daarom zal dit advies naast aanbevelingen aan de regering ook adviezen inhouden voor bijvoorbeeld gemeenten en onderwijsinstellingen. De behoefte van mensen om zich te kunnen ontwikkelen en het perspectief van een leven lang leren vormen het uitgangspunt. Daarom zullen niet alleen de scholen centraal staan, maar ook andere onderwijsinstellingen die onderwijs en cursussen aanbieden, bijvoorbeeld via het internet.

De centrale vraagstelling in dit advies luidt wat de juridische betekenis (bandbreedte) is van het recht op onderwijs in de zin van het VN-verdrag handicap, mede in relatie tot de Grondwet en andere mensenrechtenverdragen, voor de centrale overheid, decentrale overheden en onderwijsinstellingen als aanbieders van onderwijs. Tegen deze achtergrond kunnen oplossingsrichtingen voor bestaande knelpunten tot stand worden gebracht op een wijze die bijdraagt aan de verwezenlijking van het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap.

Voor de totstandkoming van dit advies heeft het College geput uit parlementaire documenten, onderzoeksrapporten en literatuur. Daarnaast heeft het College gesproken met mensen met een beperking en hun (representatieve) organisaties. Ook ging het College in

1 CRM, Strategisch programma 2020-2023, p. 45-46, <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5e900b741e0fec037359c173>.

2 *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, nr. 3.

3 Onderwijsraad, *Steeds inclusiever*, Den Haag 2020, p. 41-42

4 Zie het platform naar inclusiever onderwijs, <www.naarinclusieveronderwijs.nl>.

gesprek met rijksambtenaren, onderwijsorganisaties, belangenorganisaties en wetenschappers. Een lijst van geïnterviewden is als bijlage bij dit advies gevoegd (zie bijlage II).

Het tweede hoofdstuk van het advies belicht de juridische betekenis van het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap aan de hand van relevante bepalingen uit het verdrag en de grondbeginselen van waardigheid en inclusie. Daarnaast besteedt het aandacht aan het karakter van het verdrag en aan de betekenis daarvan voor de verschillende actoren die betrokken zijn bij het onderwijs. Het derde hoofdstuk plaatst het recht op onderwijs in het bredere perspectief van de Grondwet en andere verdragen. Het laat zien of en hoe verschillende rechten samenhangen met het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap en waar Grondwet en verdragen elkaar aanvullen en versterken. Het vierde hoofdstuk belicht knelpunten binnen het huidige onderwijssysteem in het licht van het in de voorgaande hoofdstukken geschetste juridisch kader en formuleert handvatten voor verschillende actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van het recht op onderwijs van mensen met een beperking. Het vijfde hoofdstuk sluit af met een drietal overkoepelende aanbevelingen.

2 Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap

In artikel 24 van het VN-verdrag handicap (zie bijlage I voor de belangrijkste bepalingen uit verdragen en wetgeving) komen verschillende grondbeginselen tot uitdrukking, waaronder waardigheid en inclusie. Het beginsel van waardigheid, neergelegd in de artikelen 1 en 3 onder a VN-verdrag handicap, houdt verband met de doelen die een inclusief onderwijssysteem en voorzieningen voor een leven lang leren nastreven (zie hierna in paragraaf 1.1). Inclusie is verweven door heel artikel 24 VN-verdrag handicap. 'Inclusie' – insluiting, erbij horen – betekent onder meer erkenning van je bestaan, mogelijkheden (potentie) en bijdragen aan de gemeenschap, volwaardig participeren en (sterker) beseffen dat je erbij hoort (vgl. de preambule van het verdrag onder m).[5] Dit beginsel komt expliciet terug in de term 'inclusief onderwijs', maar ook impliciet in 'een leven lang leren'. De term inclusief onderwijs is geen nieuw begrip. In verschillende internationaalrechtelijke documenten van voor het VN-verdrag handicap (2006) is in toenemende mate aandacht voor (een vorm van) inclusief onderwijs.[6]

2.1 Doelen

De doelen die met het realiseren van een inclusief onderwijssysteem en voorzieningen voor een leven lang leren worden nagestreefd zijn drievoudig. Allereerst gaat het om de 'volledige ontwikkeling van het menselijk potentieel en het gevoel van waardigheid en eigenwaarde (...)'. Een tweede doel is de 'optimale ontwikkeling door personen met een handicap van hun persoonlijkheid, talenten en creativiteit, alsmede hun mentale en fysieke mogelijkheden, naar staat van vermogen'. Het laatste doel dat is opgenomen is 'het in staat stellen van personen met een handicap om effectief te participeren in een vrije maatschappij'. Deze doelstellingen zijn een uitwerking van verschillende grondbeginselen die zijn opgenomen in artikel 3 van het VN-verdrag handicap. Zo gaat het om respect voor de inherente waardigheid van mensen met een beperking, volledige en daadwerkelijke participatie in de samenleving en respect voor de zich ontwikkelende capaciteiten van kinderen met een beperking.[7]

Het VN-comité inzake de rechten van mensen met een beperking (VN-comité handicap), de internationale toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap, heeft in een algemeen commentaar uitleg gegeven over de betekenis van artikel 24 VN-verdrag handicap. Over de doelstellingen van een inclusief onderwijssysteem schrijft het comité dat een inclusief onderwijssysteem respect voor diversiteit en de waardigheid van iedereen bevordert. Het onderwijs moet gericht zijn op de ontwikkeling en ontplooiing van mensen met een beperking en niet uitgaan van de (verwachte) belemmeringen die zij ondervinden door hun beperking.[8] De laatste doelstelling van artikel 24 VN-verdrag handicap, de participatie in de maatschappij, duidt op het meer overkoepelende lange-termijn doel dat het verdrag stelt: het bevorderen van een inclusieve samenleving.[9] Een inclusieve samenleving in de zin van het VN-verdrag handicap is een samenleving waarin je er als mens met een beperking bij hoort, waarin je bestaan wordt erkend, evenals je mogelijkheden (potentie) en bijdragen aan de gemeenschap, waarin je volwaardig kunt participeren en waarin je kunt beseffen dat je erbij hoort.

2.2 Uitgangspunten

Artikel 24 VN-verdrag handicap bepaalt dat verdragsstaten een inclusief onderwijssysteem moeten waarbogen. Dit laat onverlet de vraag hoe een inclusief onderwijssysteem precies moet worden vormgegeven. Bij de totstandkoming van het VN-verdrag handicap zijn hier veel discussies over gevoerd.[10] Hoewel er geen blauwdruk bestaat voor het inrichten van een inclusief onderwijssysteem, geven de tekst van artikel 24 VN-verdrag handicap en het algemeen commentaar van het comité verschillende aanknopingspunten. Om het recht op onderwijs voor leerlingen met een beperking geleidelijk te verwezenlijken (zie verder 2.3), moet de overheid verschillende elementen waarborgen. Deze elementen

5 Zie ook VN-comité handicap, *Algemeen commentaar* nr. 6, § 11.

6 Zie onder meer de verklaring van de World Conference on Education for All (*Meeting Basic Learning Needs, World Declaration on Education for All and Framework for Action to meet Basic Learning Need*s, maart 1990), een document dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1994 heeft aangenomen (*Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilitie*s, A/RES/48/96 4 March 1994, Annex, Rule 6 (1) (8)) en een verklaring van de World Conference on Special Needs Education: Access and Quality (*The Salamanca Statement and Framework of Action on Special Needs Education*, juni 1994).

7 Zie artikel 3 onder a, c en h VN-verdrag handicap.

8 VN-comité handicap, *Algemeen commentaar nr. 4* (2016) over het recht op inclusief onderwijs, § 15-16.

9 Zie het hoofdstuk over het recht op inclusief onderwijs in internationale mensenrechten wetgeving' van G. de Beco in: G. de Beco, S. Quinlivan & J. E. Lord (eds.), *The right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, p. 70.

10 G. de Beco 2019.

zijn opgenomen in artikel 24 tweede lid VN-verdrag handicap.

a Geen uitsluiting op grond van beperking

Allereerst moeten verdragsstaten waarborgen dat het onderwijs leerlingen en studenten met een beperking niet op grond van hun beperking uitsluit van het algemene onderwijssysteem, of van gratis en verplicht basis – of voortgezet onderwijs.[11] Het zonder meer weigeren van een leerling of student op de enkele grond van zijn of haar beperking geldt als discriminatie. Op grond van artikel 5, tweede lid, VN-verdrag handicap dienen verdragsstaten deze vorm van discriminatie te verbieden. In Nederland is het verbod op discriminatie op grond van een beperking wettelijk verankerd in de Wet gelijke behandeling handicap/chronische ziekte (WGBH/CZ). Bij het aanbieden van onderwijs, mag volgens deze wet sinds 2009 geen verboden onderscheid worden gemaakt.[12]

Het VN-comité legt uit dat sprake kan zijn van zowel directe als indirecte uitsluiting op grond van een beperking. Directe uitsluiting doet zich bijvoorbeeld voor als van bepaalde leerlingen op voorhand wordt gezegd dat zij niet te onderwijzen zijn en een onderwijsinstelling hen daardoor dus niet toelaat. Van indirect onderscheid kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een onderwijsinstelling als voorwaarde stelt dat iemand slaagt zonder gebruik te maken van een redelijke aanpassing.[13] Deze tweedeling is ook in de WGBH/CZ opgenomen (zie artikel 1 WGBH/CZ) en zichtbaar in de oordelenpraktijk van het College voor de Rechten van de Mens. Zo was volgens het College sprake van direct onderscheid in een situatie waarin een basisschool in het schoolondersteuningsprofiel had aangegeven dat de school kinderen met het syndroom van Down niet de begeleiding kon bieden die nodig zou zijn. Het College oordeelde dat de school verboden onderscheid had gemaakt nu de school door deze mededeling naliet om per individueel kind te onderzoeken welke doeltreffende aanpassing nodig zou zijn.[14]

Het verbod van uitsluiting op grond van een beperking vindt niet alleen toepassing in gelijke behandelingszaken, maar ook in de context van andere zaken, bijvoorbeeld op het terrein van het bestuursrecht over toepassing van de Wet Primair Onderwijs (WPO). Als voorbeelden gelden zaken over toelaatbaarheidsverklaringen (tot het speciaal onderwijs) en verwijderingsbesluiten (van scholen van niet-speciaal – hierna: regulier – onderwijs).[15]

b Toegankelijkheid van onderwijs en van leven lang leren

Ten tweede dienen verdragsstaten te waarborgen dat mensen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis basis– en voortgezet onderwijs in de gemeenschap waar zij leven.[16] In de WGBH/CZ is in artikel 2a de verplichting neergelegd om geleidelijk zorg te dragen voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dit een onevenredige belasting vormt. Deze verplichting is ook van toepassing op onderwijsinstellingen. Toegankelijkheid is essentieel om het recht op onderwijs voor mensen met een beperking te verwezenlijken. In literatuur is erop gewezen dat zo lang de obstakels om aan het algemene onderwijs deel te nemen in de praktijk blijven bestaan, uitsluiting van leerlingen met een beperking niet te voorkomen zal zijn.[17] In het licht van artikel 24 VN-verdrag handicap kan de toegankelijkheid van het onderwijs worden beschouwd aan de hand van vier kenmerken, te weten beschikbaarheid, toegankelijkheid, aanvaardbaarheid en aanpasbaarheid.[18] Bij beschikbaarheid draait het erom dat er voldoende onderwijsinstellingen en -programma's van goede kwaliteit beschikbaar zijn door het hele land. Toegankelijkheid betekent dat alle aspecten van het onderwijs toegankelijk zijn voor mensen met verschillende beperkingen. Aanvaardbaarheid ziet erop dat de vorm en inhoud van het onderwijs rekening houdt met de diversiteit van leerlingen. Met aanpasbaarheid wordt bedoeld dat leraren en ander personeel in staat zijn om tegemoet te komen aan de uiteenlopende behoeften van leerlingen, zodat er een leeromgeving ontstaat waarin alle leerlingen zich op hun eigen manier en in hun eigen tempo kunnen ontwikkelen.

Artikel 24, eerste lid, VN-verdrag handicap bepaalt dat verdragsstaten een inclusief onderwijssysteem waarborgen. Het College merkt op dat artikel 24 VN-verdrag handicap speciaal onderwijs niet verbiedt. In het derde lid van dit artikel is wel expliciet opgenomen dat specialistisch onderwijs voor mensen met een auditieve en/of

11 Artikel 24, tweede lid, onder a VN-verdrag handicap.

12 Zie artikel 5b, eerste lid, aanhef en onder c WGBH/CZ.

13 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 18.

14 CRM, *Oordeel nr. 2018-81* (Stichting meldpunt discriminatie regio Amsterdam t. Stichting samen tussen Amstel en IJ), overweging 6.7.

15 Vgl. ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3434.

16 Artikel 24, tweede lid onder b VN-verdrag handicap.

17 G. de Beco, 2019, p. 73.

18 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 21-26.

visuele beperking nodig is. Daarnaast zal het voor sommige andere kinderen nodig kunnen zijn om in een omgeving onderwijs te krijgen waar specialistische expertise en zorg aanwezig zijn. De verplichting om tot geleidelijke verwezenlijking van artikel 24 te komen (zie verder paragraaf 2.3), betekent dat voor al deze aspecten blijvend aandacht moet zijn, waarbij het streven er op gericht is dat onderwijs op een inclusieve school de norm wordt en onderwijs in een speciale vorm een ultimum remedium; en dat in alle situaties keuzevrijheid het uitgangspunt is. Bij onderwijs op een inclusieve school kan in dit verband gedacht worden aan mengvormen waarbij een leerling een gedeelte van het onderwijs in de reguliere klas volgt en waar nodig een gedeelte in een specialistische omgeving binnen hetzelfde schoolgebouw of op dezelfde campus.

Het verdrag gaat tevens uit van voorzieningen voor een leven lang leren, waarbij toegankelijkheid gewaarborgd moet zijn. Toegankelijkheid is één van de grondbeginselen van het VN verdrag handicap en artikel 9 VN-verdrag handicap gaat specifiek over toegankelijkheid. In dit artikel is expliciet opgenomen dat verdragsstaten passende maatregelen moeten nemen, zodat mensen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen toegang hebben tot gebouwen, waaronder scholen. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor (de toegankelijkheid van) schoolgebouwen voor een deel bij scholen en voor een deel bij gemeenten.[19] Daarnaast zijn in het Bouwbesluit 2012 toegankelijkheidseisen neergelegd waaraan nieuwe gebouwen minimaal moeten voldoen.[20]
Toegang tot onderwijs ziet niet alleen op de fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen. Het VN-comité legt in een algemeen commentaar over artikel 9 uit dat een inclusief onderwijssysteem betekent dat alle aspecten van het onderwijs toegankelijk zijn. Dus behalve schoolgebouwen, moeten ook informatie en communicatie, studiematerialen, het curriculum en de lesmethoden toegankelijk zijn voor scholieren en studenten met een beperking.[21]

19 Zie art. 91 e.v. en art. 106 Wet op het primair onderwijs. Vgl. art. 76b en 76q Wet op het voortgezet onderwijs.

20 Zie afdeling 4.4. Bouwbesluit 2012.

21 VN-comité handicap, *Algemeen commentaar nr. 2 (2014)*, CRPD/C/GC/2, § 39.

Het College heeft in 2019 een rapportage gewijd aan de toegankelijkheid van goederen en diensten met inbegrip van de toegankelijkheid van onderwijs.[22] Daarin heeft het de overheid onder meer aanbevolen om termijnen te stellen waarbinnen scholen binnen het basis- en voortgezet onderwijs fysiek toegankelijk moeten zijn voor mensen met een beperking.[23] Het College ontvangt ook verzoeken om een oordeel waarin het gaat om toegankelijkheid. Zo stapten de ouders van een leerling die rolstoelgebonden is naar het College. De leerling kon de toegangsdeur van het schoolgebouw niet zelfstandig openen. Daarom vroegen de ouders de school om een doeltreffende aanpassing te treffen. Twee jaar na dit verzoek heeft de school de toegangsdeur, die naar de centrale receptie leidt, voorzien van elektrische bediening. Deze aanpassing was echter niet voldoende, omdat de leerling via de centrale receptie nog steeds niet zelfstandig het specifieke schoolgebouw kon bereiken. Het College concludeerde dat de school zich onvoldoende had ingespannen om de doeltreffende aanpassingen binnen een redelijke termijn te treffen en oordeelde dat de scholengemeenschap deze leerling discrimineerde op grond van handicap of chronische ziekte.[24]

c Ondersteuning

Een derde aspect dat verdragsstaten moeten waarborgen is dat leerlingen en studenten met een beperking binnen het algemene onderwijssysteem de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Dit betekent dat doeltreffende, op het individu toegesneden, ondersteunende maatregelen moeten worden genomen in een omgeving waarin de cognitieve en sociale ontwikkeling wordt geoptimaliseerd.[25]

De idee die ten grondslag ligt aan het bieden van ondersteuning is dat kinderen met een beperking niet

22 CRM, *Toegankelijkheid van goederen en diensten. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*, december 2019, p. 34-37.

23 Het VN-comité handicap heeft overigens in verschillende eindcommentaren op landenrapportages – zoals over België en Duitsland - zorgen geuit over de toegankelijkheid van het onderwijs in die landen (Zie slotcommentaar van het VN-comité handicap op het rapport van België, CRPD/C/BEL/CO/1, 28 oktober 2014, § 36-37; slotcommentaar van het VN-comité handicap op het rapport van Duitsland, CRPD/C/DEU/CO/1, 13 mei 2015, § 46(d); slotcommentaar van het VN-comité handicap op het rapport van Italië, CRPD/C/ITA/CO/1, 6 oktober 2016, § 59). Later noemde het VN-comité handicap het stellen van doelen en het maken van een tijdpad als concrete manieren om de vooruitgang van toegankelijkheid te meten (VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 63).

24 CRM, *Oordeel 2020-9*, 11 februari 2020.

25 Artikel 24 , tweede lid 2 onder d en e VN-verdrag handicap.

slechts in het algemene onderwijssysteem worden geplaatst, maar dat zij zich binnen dat systeem ook daadwerkelijk kunnen ontwikkelen in een inclusieve leeromgeving. Hiervoor is belangrijk dat onderwijsinstellingen noodzakelijke ondersteuning bieden aan leerlingen en studenten met een beperking.[26] Bij ondersteuning gaat het er niet alleen om dat er geschikte lesmaterialen zijn, maar ook dat de leerkrachten zijn opgeleid en de ondersteuning krijgen die nodig is om in een inclusieve leeromgeving les te geven[27] en dat relevante en benodigde zorg aanwezig is.[28] Scholen in Nederland moeten een schoolondersteuningsprofiel opstellen waarin staat welke voorzieningen zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.[29] Niet alle leerlingen met een beperking zijn hetzelfde en hebben dezelfde ondersteuning nodig. Het is nodig om de specifieke situatie van de leerling in acht te nemen.[30] Het VN-comité benadrukt in dit kader de noodzaak om te voorzien in individuele leerplannen, waarin is opgenomen welke ondersteuning en redelijke aanpassingen nodig zijn ("the committee emphasizes the need to provide individualized education plans"). Het is belangrijk dit plan regelmatig te evalueren samen met de leerling en, indien nodig, ouders en of verzorgers en andere betrokken partijen.[31] In het huidige stelsel van passend onderwijs moeten scholen in overleg met de ouders een ontwikkelperspectief vaststellen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben waarin staat welke begeleiding zij nodig hebben.[32]

d Redelijke aanpassingen

Om het recht op onderwijs voor mensen met een beperking te realiseren is van belang dat verdragsstaten waarborgen dat indien nodig redelijke aanpassingen worden gedaan.[33] De verplichting om indien nodig redelijke aanpassingen te verrichten geldt voor alle niveaus en vormen van onderwijs, zoals ook blijkt uit het vijfde lid van artikel 24 VN-verdrag handicap.

De definitie van een redelijke aanpassing kan gevonden worden in artikel 2 VN-verdrag handicap. Een redelijke aanpassing is een noodzakelijke en passende wijziging of aanpassing die in een specifiek geval nodig is om te waarborgen dat iemand met een beperking op voet van gelijkheid met anderen zijn of haar mensenrechten kan genieten en uitoefenen. Een onderwijsinstelling hoeft geen redelijke aanpassing te treffen als deze een disproportionele, onevenredige of onnodige last tot gevolg heeft. Om gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen moeten verdragsstaten maatregelen nemen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht.[34] In Nederland is de verplichting tot het doen van een redelijke aanpassing neergelegd in artikel 2 van de WGBH/CZ onder de naam doeltreffende aanpassing.

Als een leerling of student vraagt om een redelijke aanpassing is allereerst belangrijk te kijken of de aanpassing redelijk is. Met andere woorden, draagt de gevraagde aanpassing bij aan het bereiken van het beoogde doel. Of sprake is van een onevenredige belasting is afhankelijk van het specifieke geval. Onderwijsinstellingen kunnen echter niet zonder meer aangeven dat het doen van een aanpassing niet mogelijk is. Er moet daadwerkelijk zijn onderzocht of een redelijke aanpassing mogelijk is. In dit kader is het ook van belang om in gesprek te gaan met de leerling of student zelf en indien nodig met ouders en of verzorgers.[35] Deze onderzoeksplicht volgt ook uit de WGBH/CZ. In gelijke behandelingszaken toetst het College ook of onderwijsinstellingen voldoen aan hun onderzoeksplicht.[36]

26 G. de Beco, 2019, p. 79.

27 Zie in dit kader ook artikel 24, vierde lid VN-verdrag handicap.

28 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 32.

29 Zie de artikelen 1 en 8, vijfde lid, Wet op het primair onderwijs; de artikelen 1 en 17b, vierde lid Wet op het voortgezet onderwijs; de artikelen 1 en 11, tweede lid Wet op de expertisecentra.

30 G. de Beco, 2019, p. 82.

31 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 33.

32 Zie artikel 40a Wet op het primair onderwijs; artikel 26 Wet op het voortgezet onderwijs; artikel 41a Wet op de expertisecentra.

33 Artikel 24, tweede lid onder c VN-verdrag handicap.

34 Artikel 5, derde lid VN-verdrag handicap.

35 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 30.

36 *Kamerstukken II* 2013/14, 33990, nr. 3. Zie bijvoorbeeld CRM, *Oordeel 2019-36*, 19 april 2019.

2.3 Verplichtingen tot uitvoering

Nederland heeft het VN-verdrag handicap op 14 juli 2016 geratificeerd. Dat betekent dat het verdrag vanaf die datum gelding heeft voor Nederland en op de Nederlandse overheid de verplichting rust om het verdrag uit te voeren. De bepalingen in het VN-verdrag handicap zijn echter verschillend van aard. Sommige rechten zijn 'een ieder verbindend',[37] waardoor er een rechtstreeks beroep op kan worden gedaan in een procedure bij de rechter. De regering heeft bij de goedkeuring van het verdrag aangegeven welke rechten zich, vanuit overheidsstandpunt, in ieder geval lenen voor een rechtstreeks beroep.[38] Uiteindelijk beslist de rechter in concrete zaken welke rechten zich lenen voor rechtstreeks beroep.

a Geleidelijke verwezenlijking

In artikel 4, tweede lid, VN-verdrag handicap staat dat verdragsstaten wat betreft economische, sociale en culturele rechten maatregelen nemen teneinde steeds nader tot algehele verwezenlijking te komen van de rechten die in het verdrag staan. Deze geleidelijkheid betekent niet dat verwezenlijking van deze rechten vrijblijvend is. Dat hebben meerdere VN-comités gesteld en onder het VN-verdrag handicap is dat niet anders. Verdragsstaten moeten dan ook zo voortvarend en doeltreffend mogelijk toewerken naar de verwezenlijking van de rechten die in het verdrag zijn opgenomen.[39] Overigens is de geleidelijkheid niet altijd van toepassing. De verplichting om discriminatie te verbieden is een kernverplichting ('minimum core obligation') die rechtstreekse werking heeft en waar niet van mag worden afgeweken. Het VN-comité heeft daarnaast nog twee kernverplichtingen geïdentificeerd die onmiddellijk en altijd van toepassing zijn. Zo moeten mensen met een beperking indien nodig gebruik kunnen maken van redelijke aanpassingen en moet verplicht en gratis basisonderwijs beschikbaar zijn voor iedereen. In dit kader moet de overheid maatregelen nemen om deze laatste kernverplichting op basis van inclusie te garanderen.[40]

Het verplicht onderwijs is in Nederland geregeld in de Leerplichtwet 1969. Deze wet bepaalt dat kinderen vanaf hun vijfde tot hun zestiende levensjaar moeten zijn ingeschreven bij een school.[41]

Het VN-comité legt uit dat het realiseren van inclusief onderwijs een proces is waarbij hervormingen, veranderingen en aanpassingen plaatsvinden op systeemniveau, maar ook als het gaat om de inhoud, lesmethoden, benaderingen, structuren en strategieën binnen het onderwijs.[42] Het is een proces waarin verdragsstaten voortdurend stappen zullen moeten zetten om tot realisatie van het recht op onderwijs in het licht van het VN-verdrag handicap te komen.[43] Om verwezenlijking te bereiken, kunnen verdragsstaten verschillende maatregelen nemen, waaronder het ontwikkelen van een overkoepelend kader van wetten en beleid met concrete doelstellingen en een tijdpad om tot implementatie van artikel 24 VN-verdrag te komen.[44] Bij het ontwikkelen daarvan moet nauw overleg worden gepleegd met mensen met een beperking, door hen actief via hun representatieve organisaties bij dit proces te betrekken (artikel 4, derde lid VN-verdrag handicap).[45] Eveneens kunnen bij het ontwikkelen van dit kader de doelstellingen en uitgangspunten, zoals hiervoor benoemd, worden meegenomen. Daarnaast is van belang dat betrokken overheden, zowel centraal als decentraal, voldoende capaciteit en voldoende (financiële) middelen tot hun beschikking hebben om uitvoering te geven aan de plannen.[46] Op het niveau van de onderwijsinstellingen kunnen maatregelen worden genomen die helpen om leraren zodanig te trainen en op te leiden dat zij kennis en vaardigheden vergaren om in een inclusieve leeromgeving les te geven. Daarnaast moeten leerkrachten indien nodig een beroep kunnen doen op ondersteuning. In dit opzicht moet ook samenwerking worden gezocht met andere onderwijsinstellingen, experts en mensen met een beperking.[47] In Nederland gebeurt dit bijvoorbeeld met betrekking

37 Zie de artikelen 93 en 94 van de Grondwet.

38 *Kamerstukken II*, 2013/14, 33992 (R2034), nr. 3, p. 9.

39 VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, Algemeen commentaar nr. 3 (1990) over de aard van de verplichtingen van verdragsstaten, E/1991/23, § 9.

40 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 41.

41 Zie artikel 3 Leerplichtwet 1969.

42 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 11.

43 Hoofdstuk uit het boek 'Het recht op inclusief onderwijs in internationale Mensenrechten wetgeving' van G. de Beco, S. Quinlivvan en J. E. Lord (G. de Beco, 'Progressive realisation and inclusive education', in G. de Beco, S. Quinlivan, J. E. Lord (eds.), *The right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge university press, 2019), p. 199.

44 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 63.

45 De jaarlijkse rapportage over het VN-verdrag handicap die het College elk jaar publiceert gaat in 2020 over de verplichting om mensen met een beperking te betrekken bij het maken van wet- en regelgeving die op hen betrekking heeft (verschijningsdatum: 1 december 2020).

46 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 73.

47 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 72.

tot het onderwijs voor leerlingen met een visuele beperking. Onderwijsinstellingen die gespecialiseerd zijn in onderwijs voor mensen met een visuele beperking (cluster-1 scholen) bieden ambulante begeleiding op reguliere scholen, waardoor een groot aantal leerlingen met een visuele beperking thuisnabij naar een reguliere school gaat.

2.4 Conclusie

Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap staat in nauw verband met het doel en de grondbeginselen van het verdrag, waaronder waardigheid en inclusie, en andere rechten die in het verdrag bescherming vinden. Het kunnen volgen van onderwijs is bijvoorbeeld van groot belang om de stap naar de arbeidsmarkt te maken. Voor een groot deel is het recht op onderwijs onderhevig aan geleidelijke verwezenlijking, behalve waar het gaat om het verbod op discriminatie. Staatsrechtelijk heeft dat weinig gevolgen: de overheid – centraal en decentraal – is eraan gebonden. Hoewel niet alle elementen van het recht op onderwijs inroepbaar zijn voor de rechter kunnen deze elementen andere rechten, die wel inroepbaar zijn, nader inkleuren. Dit komt ook in het tweede hoofdstuk aan de orde. Op deze plaats is belangrijk om te benoemen dat het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap in de kern uitgaat van mensen/kinderen met een beperking die op basis van gelijke kansen de mogelijkheid moeten hebben om zich te ontwikkelen. Om dat te realiseren dient de staat passende maatregelen te nemen en waar dat gebeurt moet de persoon – in al zijn waardigheid en potentie en met zijn beperking – centraal staan. Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap zich uitstrekt tot het systeemniveau (het stelsel van onderwijs) en tot de situatie van individuele mensen met een beperking. De gelijktijdige, elkaar aanvullende en versterkende maatregelen die het verdrag voorschrijft zien dan ook op zowel het systeemniveau als op het individuele niveau.

3 Het recht op onderwijs in perspectief

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag handicap zich verhoudt tot het discriminatieverbod en de vrijheid van onderwijs in de Grondwet (Gw) en het recht op onderwijs in andere verdragen, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Europees Sociaal Handvest (ESH), het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK of VN-kinderrechtenverdrag).

3.1 Onderwijs in de Grondwet

Artikel 23 van de Grondwet (Gw) beschermt de vrijheid van onderwijs. Het begrip 'onderwijs' in dit artikel is een breed begrip. Het ziet niet alleen op het onderwijs dat wordt gegeven in scholen, maar bijvoorbeeld ook autorijles en dansles.[48]

a Vrijheid van onderwijs

Artikel 23 Gw beoogt een balans te vinden tussen het publieke belang van onderwijs en het waarborgen van de mogelijkheid om onderwijs te geven waaraan bepaalde opvoedkundige en aan identiteit verbonden opvattingen ten grondslag liggen.[49] De vrijheid van onderwijs ligt in het tweede lid van dit artikel besloten. Deze bestaat uit de vrijheid van oprichting, richting en inrichting. De vrijheid van oprichting houdt in dat het iedereen vrij staat om een bijzondere school op te richten. De vrijheid van richting betekent dat oprichters van een school in het onderwijs uitdrukking mogen geven aan een fundamentele oriëntatie die is ontleend aan een godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing. Bij de vrijheid van inrichting gaat het erom dat scholen de vrijheid hebben om het onderwijs en bestuur naar eigen inzicht vorm te geven.[50] Van oudsher biedt de onderwijsvrijheid met name bescherming aan de aanbieder van onderwijs: zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Anderzijds biedt het ouders en leerlingen als natuurlijke personen de mogelijkheid om onderwijs te kiezen dat aansluit bij hun opvattingen.[51]

Het recht op onderwijs – in de zin dat je onderwijs mag volgen, dat je toegang tot onderwijs moet hebben – is niet als zodanig opgenomen in artikel 23 Gw. In plaats van dit recht is er leerplicht vervat in de Leerplichtwet 1969. De Hoge Raad heeft overigens geoordeeld dat het recht op onderwijs in het Protocol bij het EVRM (zie hierna, paragraaf 3.2) daaraan ten grondslag ligt.[52] Op grond van de Leerplichtwet is het toegestaan om een leerling vrij te stellen van de leerplicht als deze op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school of instelling te worden toegelaten.[53] Dit kan op gespannen voet komen te staan met het VN-verdrag handicap, zoals het VN-comité dit uitlegt. Het aanmerken van mensen als 'niet te onderwijzen', waardoor zij niet in aanmerking komen voor onderwijs, is volgens het VN-comité een vorm van directe uitsluiting.[54]

Artikel 23 Grondwet dateert, op een paar kleine wijzigingen na, van de grondwetsherziening 1917. Dat is een reden te meer om het artikel uit te leggen op een wijze die aansluit bij (rechts)ontwikkelingen van latere datum, waaronder verdragen. De Onderwijsraad bijvoorbeeld pleitte in 2012 voor een interpretatie van artikel 23 Grondwet die rekening houdt met het "moderne en internationale gedachtegoed" over het recht op onderwijs. De Onderwijsraad constateerde enerzijds dat bij de interpretatie van artikel 23 de nadruk veelal ligt op de bescherming van de onderwijsgever en anderzijds dat op dat moment al meer aandacht was in wetgeving en beleid voor de rechten van ouders, leerlingen en studenten.[55]

b Overheid als zorgdrager voor het onderwijs

Naast onthoudingsplichten voor de overheid schept artikel 23 Grondwet ook prestatieverplichtingen. De zorg voor het onderwijs is primair een taak voor de centrale overheid, hoewel delegatie van taken naar bijvoorbeeld gemeentebesturen ook mogelijk is.[56] Het eerste lid van artikel 23 Gw stelt dat onderwijs de aanhoudende zorg van de regering is. Daarnaast is de overheid verplicht om onder andere toezicht te houden op het onderwijs en om bij wet deugdelijkheidseisen te regelen.[57]

48 D. Mentink, B. P. Vermeulen & P. J. J. Zoontjens, 'Wetenschappelijk commentaar artikel 23 – onderwijs', <www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/> 2020, p. 9-10, met verwijzingen.

49 Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, Den Haag 2002, p. 29.

50 D. Mentink, B.P. Vermeulen & P. J. J. Zoontjens, <www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/> 2020, p.13-14,18-23.

51 Onderwijsraad 2002, p. 27.

52 HR 30 mei 1989, ECLI:NL:PHR:1989:AD5728, NJ 1989/883, r.o. 8.1. Zie ook ABRvS 28 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX9474.

53 Artikel 5 onder a Leerplichtwet 1969.

54 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 18.

55 Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*, Den Haag 2012, p. 39.

56 Mentink, Vermeulen & Zoontjens 2020, p. 8.

57 Artikel 23, leden 2, 5, 6 en 7 Grondwet.

De wetgever zal in dit kader een juiste balans moeten vinden tussen het stellen van eisen aan het onderwijs enerzijds en het beschermen van de vrijheid van inrichting anderzijds.[58] Daarnaast heeft een ontwikkeling plaatsgevonden waarbij de wetgever in toenemende mate eisen stelt aan de kwaliteit van het onderwijs.[59] In dit opzicht is wel van belang dat de wetgever zich terughoudend opstelt. Het stellen van eisen is alleen toegestaan als deze noodzakelijk zijn om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen.[60] Waar het gaat om de kwaliteit van het onderwijs is belangrijk dat mensen met een beperking toegang hebben tot onderwijs van goede kwaliteit. In artikel 24 van het VN-verdrag handicap staat dat mensen met een beperking op basis van gelijkheid met anderen toegang moeten hebben tot inclusief, hoogwaardig onderwijs (artikel 24, tweede lid, onder b VN-verdrag handicap). Bij het stellen van kwaliteitseisen moet de wetgever, in ieder geval binnen de ruimte die de Grondwet hiervoor biedt, daar dan ook rekening mee houden.

De onderwijsinspectie is belast met het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Dit is wettelijk verankerd in de Wet op het onderwijstoezicht. De inspectie houdt toezicht op de naleving van wettelijk vastgelegde voorschriften en heeft daarnaast tot taak om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen.[61] Om het toezicht goed uit te voeren, stelt de minister van OCW op voordracht van de inspectie kaders vast waarmee wordt gewerkt.[62]

c Het verbod op ongelijke behandeling

In het kader van onderwijs voor leerlingen en studenten met een beperking is artikel 1 van de Grondwet ook van groot belang. In dit artikel liggen het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie besloten. Het verbod op discriminatie is in artikel 1 Gw open geformuleerd door discriminatie 'op welke grond dan ook' te verbieden. Deze open formulering biedt ruimte voor artikel 1 Gw om mee te bewegen met de maatschappelijke ontwikkelingen en mogelijke nieuwe discriminatiegronden, zoals handicap en chronische ziekte.[63]

Op dit moment is een wetsvoorstel aanhangig om handicap expliciet als grond op te nemen in artikel 1 Gw.[64]

Het verbod van discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte is nader uitgewerkt in de al genoemde WGBH/CZ die in 2003 in werking is getreden.[65] In eerste instantie zag deze wet alleen op het beroepsonderwijs, maar vanaf 2009 is de WGBH/CZ ook van toepassing op het primair en het voortgezet onderwijs.[66] Het is niet toegestaan om als onderwijsinstelling een leerling met een handicap of chronische ziekte zonder meer te weigeren.[67] Onderwijsinstellingen hebben de plicht om redelijke aanpassingen te treffen, tenzij deze een onevenredige belasting vormen.[68]

In de WGBH/CZ zijn enkele specifieke uitzonderingen opgenomen op grond waarvan het maken van onderscheid wel is toegestaan. Een van deze uitzonderingen is als het onderscheid tot doel heeft om specifieke voorzieningen of faciliteiten te creëren of in stand te houden ten behoeve van mensen met een beperking.[69] Het speciaal onderwijs vormt volgens de wetgever zo een specifieke voorziening. Zonder dit soort voorzieningen zullen mensen met een beperking niet op gelijke voet met anderen kunnen participeren en integreren in de samenleving, aldus de wetgever.[70] In het huidige onderwijsstelsel van passend onderwijs heeft de verplichting vanuit de WGBH/CZ vorm gekregen in een zorgplicht voor de onderwijsinstelling om te onderzoeken of deze kan voldoen aan de ondersteuningsbehoefte van de leerling en, wanneer dit niet kan, om een plek op een andere school binnen het samenwerkingsverband aan te bieden.[71]

d Ter afsluiting

Vooropgesteld moet worden dat artikel 23 Gw een ander karakter heeft dan het recht op onderwijs zoals vastgelegd in mensenrechtenverdragen en in het bijzonder het VN-verdrag handicap. Het voorgaande heeft laten zien dat de vrijheid van onderwijs zich in beginsel richt op de aanbieders van onderwijs en aan hen door middel van de onderwijsvrijheid veel autonomie geeft. De focus ligt

58 *Kamerstukken II* 1976/77, 13874, nr. 6, p. 24.

59 Onderwijsraad, *Onderwijsvrijheid én Overheidszorg. Spanning in artikel 23*, Den Haag 2019, p. 27.

60 Onderwijsraad 2019, p. 27-28.

61 Artikel 3 Wet op het onderwijstoezicht.

62 Artikel 13 Wet op het onderwijstoezicht.

63 *Kamerstukken II* 1981/82, 16905, nr. 5, p. 16; N. M. C. P. Jägers & J. P. Loof, *Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet. Artikel 1 – gelijke behandeling*, 2019, p. 9.

64 *Kamerstukken I* 2019/20, 32411, A.

65 *Stb.* 2003, 206.

66 *Stb.* 2009, 102.

67 Artikel 5b, eerste lid, onder c WGBH/CZ.

68 Artikel 2 WGBH/CZ.

69 Artikel 3, eerste lid, onder b WGBH/CZ.

70 *Kamerstukken II* 2001/02, 28169, nr. 3, p. 32.

71 *Artikel 40 Wet op het primair onderwijs; Zie ook Kamerstukken II* 2011/12, 33106, nr. 3, p. 16-17.

in de Grondwet in mindere mate op de individuele rechten en aanspraken en in ieder geval niet op het mogen volgen van onderwijs en toegang tot onderwijs. Waar onduidelijkheid of spanning op kan treden tussen het bepaalde in artikel 23 Grondwet en relevante verdragsartikelen, kan een verdragsconforme uitleg uitkomst bieden.

Nationale ontwikkelingen op het gebied van onderwijs laten zien dat de wetgever zich in toenemende mate bezighoudt met de kwaliteit van het onderwijs en dat er meer nadruk komt te liggen op het recht op onderwijs.[72] Dit betekent dat de wetgever bij ontwerpwetgeving waarbij op het eerste gezicht sprake lijkt te zijn van conflicterende grond- of mensenrechten moet streven naar wetgeving die deze rechten zo goed mogelijk laat samengaan. Dat betekent dat hij aansluiting moet zoeken bij de uitgangspunten van het recht op onderwijs zoals neergelegd in het VN-verdrag handicap en andere verdragen.

Met betrekking tot de WGBH/CZ is kritiek geuit op de uitzondering die is opgenomen in art. 3 WGBH/CZ.[73] Deze zou op gespannen voet staan met de artikelen 5 en 24 van het VN-verdrag handicap, omdat het in stand houden van dit soort voorzieningen mensen met een beperking niet in staat stelt te integreren en participeren in de samenleving.[74] Volgens het VN-comité is sprake van segregatie wanneer onderwijs voor mensen met een beperking alleen in een aparte setting plaatsvindt, geïsoleerd van mensen zonder een beperking. Vanuit de verplichting van geleidelijke verwezenlijking acht het VN-comité het duurzaam in stand houden van twee onderwijssystemen niet in overeenstemming met artikel 24 VN-verdrag handicap.[75] Het College constateert dat het Nederlandse onderwijssysteem niet is opgezet als een "gesegregeerd onderwijssysteem", in de zin dat er twee van elkaar gescheiden sporen zouden zijn voor mensen/kinderen met en zonder beperking, al tekent het College aan dat het huidige systeem evenmin is opgezet als een inclusief onderwijssysteem.[76]

72 J.A. de Boer, 'Het beweeglijke primaat van de wetgever', *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht* 2019/2.

73 J. H. Kruseman & C. J. Forder, *Mijn, jouw of onze school. Het recht op inclusief onderwijs in Nederland getoetst aan het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, Amsterdam: <https://www.in1school.nl/> 2016, p. 112; J. Schoonheim, *Waarom een tweesporenbeleid niet spoort met het recht op onderwijs*, Handicap en Recht 2016/1, p. 9-15; Alliantie VN-verdrag handicap, *Schaduwrapportage verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*, 2019, p. 14.

74 J. H. Kruseman & C. J. Forder, 2016, p. 112.

75 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, § 11, 40.

76 *Kamerstukken II* 2013/14, 33992 (R2034), nr. 3, p. 72-72. Zie ook CRM, *VN-verdrag handicap in Nederland 2017. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*, Utrecht 2017, p. 19.

Uiteindelijk gaat het om de praktijk; gelet daarop is bijvoorbeeld het aantal "thuiszitters" zorgelijk. Het College wijst er op dat de beoordeling van de geleidelijkheid waarmee verdragsverplichtingen verwezenlijkt worden, naar verwachting indringender zal worden naarmate de jaren vorderen.

3.2 Onderwijs in andere verdragen

a EVRM

Het recht op onderwijs is neergelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM (EP). Volgens dit artikel mag niemand het recht op onderwijs worden ontzegd. Daarnaast moeten verdragsstaten het recht van ouders om zich van het onderwijs te verzekeren dat aansluit bij hun eigen religieuze of filosofische opvattingen eerbiedigen. Dit betekent dat de staat hier rekening mee houdt bij de uitoefening van alle functies die de overheid in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt. Regulering van het recht op onderwijs zal afhankelijk zijn van tijd en plaats en van de behoeften vanuit de samenleving en individuen.[77] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM of Hof) interpreteert het begrip 'onderwijs' breed. Het gaat om basisonderwijs, voortgezet onderwijs, hoger onderwijs en andere vormen van onderwijs.[78]

Uit verschillende uitspraken van het Hof over artikel 2 EP, al dan niet in samenhang met het verbod op discriminatie in artikel 14 EVRM,[79] blijkt wat het recht op onderwijs volgens artikel 2 EP betekent voor leerlingen met een beperking. De zienswijze van het Hof in relatie tot het recht op onderwijs van leerlingen met een beperking komt onder andere tot uitdrukking in een zaak tegen Nederland uit 1998. Daarin overweegt het Hof dat in toenemende mate sprake is van een visie dat kinderen met een beperking zo veel mogelijk moeten opgroeien met leeftijdsgenoten zonder een beperking, zij het dat dit niet van toepassing is op alle kinderen met een beperking. De vraag of artikel 2 EP betekent dat een leerling met een beperking tot het regulier

77 EHRM 23 juli 1968, ECLI:CE:ECHR:1968:0723JUD000147462 (Belgische taalzaken).

78 EHRM 27 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0527JUD001603207 (Velyo Velev/Bulgarije), § 31.

79 En in zaken over artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM.

onderwijs moet worden toegelaten in plaats van tot het speciaal onderwijs als de ouders dit willen, beantwoordt het Hof ontkennend.[80] Aan de bevoegde autoriteiten komt een ruime beoordelingsmarge toe als het gaat om de vraag hoe de beschikbare middelen het beste kunnen worden ingezet met betrekking tot kinderen met een beperking.[81] Deze lijn heeft het Hof in latere uitspraken verder ontwikkeld.[82]

In de recente zaak Dupin t. Frankrijk komt het Hof tot een afweging in lijn met eerdere jurisprudentie, maar het betrekt hierbij nu wel expliciet de notie van inclusief onderwijs. Hoewel het Hof oordeelt dat de weigering om een leerling tot een reguliere school toe te laten in die zaak geen schending van artikel 2 EVRM (EP) oplevert, benadrukt het wel expliciet het belang van inclusief onderwijs om de integratie van mensen met een beperking in de samenleving te bevorderen.[83]

Het EHRM heeft geoordeeld dat bij de interpretatie van artikel 2 EP aansluiting moet worden gezocht bij relevante beginselen en bepalingen van internationaal recht die van toepassing zijn tussen verdragsstaten. In relatie tot onderwijs is het daarom van belang voor het Hof om het ESH en het VN-verdrag handicap mee te nemen in zijn overwegingen.[84] In dit kader heeft het Hof benadrukt dat vanuit deze instrumenten voortvloeit dat inclusief onderwijs het meest geschikt is om de beginselen van universaliteit en non-discriminatie te garanderen.[85]
In relatie tot het verbod op discriminatie zoals neergelegd in artikel 14 EVRM overweegt het Hof dat deze bepaling in overeenstemming moet worden gelezen met wat in internationale instrumenten staat over redelijke aanpassingen.[86] Als de toegankelijkheid van de fysieke omgeving niet toereikend is, rust op verdragsstaten de verplichting om redelijke aanpassingen te treffen als daar om wordt gevraagd. Hierbij geldt wel dat deze redelijke aanpassing geen onevenredige last mag zijn.[87]

In deze rechtspraak is een duidelijke parallel te zien met de verplichting tot het treffen van redelijke aanpassingen zoals neergelegd in het VN-verdrag handicap. In het kader van redelijke aanpassingen benadrukt het Hof dat het niet zijn taak is om te bepalen hoe middelen moeten worden ingezet met betrekking tot onderwijs voor leerlingen met een beperking. Wat van belang is voor het Hof is dat de nationale autoriteiten in dit kader weloverwogen keuzes maken waarbij zij rekening houden met de impact die deze keuzes hebben op mensen met een beperking.[88]

Het College constateert dat het recht op onderwijs zoals neergelegd in het VN-verdrag handicap in toenemende mate een rol speelt bij de uitleg die het Hof geeft aan artikel 2 EP. Deze ontwikkeling is te begrijpen nu de beginselen uit het VN-verdrag handicap breed gedragen worden onder de verdragsstaten bij het EVRM.[89]
Het EHRM kent verdragsstaten een ruime beoordelingsruimte toe wanneer het gaat om het vormgeven van het onderwijs voor leerlingen met een beperking, de zogenoemde 'systeemtoegankelijkheid'. Waar het gaat om aanspraken in samenhang met het verbod op discriminatie (op individueel niveau), hanteert het Hof een stringentere toets.[90] Deze benadering lijkt grotendeels aan te sluiten bij de insteek van het VN-verdrag handicap dat eveneens onderscheid maakt tussen de geleidelijke progressieve verwezenlijking van een inclusief onderwijssysteem en het direct van toepassing zijnde verbod op discriminatie op grond van handicap. Een verschil is wellicht dat het VN-verdrag handicap deze beoordelingsruimte meer (inhoudelijk) normeert.

80 ECRM 4 juli 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0704DEC002521294 (Klerks/Nederland). Vgl. ook ECRM 5 februari 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0205DEC001388788 (Graeme c. Royaume-Uni/Verenigd Koninkrijk).

81 ECRM 21 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1021DEC002904695 (McIntyre/Verenigd Koninkrijk); Vgl. EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2018:1218DEC000228217 (Dupin/Frankrijk).

82 Zie: EHRM 13 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0113DEC000260004 (Kalkanli/Turkije); EHRM 8 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108DEC007702312 (Sanlisoy/Turkije), § 62-70.

83 EHRM 24 januari 2019 (Dupin/Frankrijk), § 28-33.

84 EHRM 23 februari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0223JUD005150008 (Cam/Turkije), § 53; EHRM 8 november 2016 (Sanlisoy/Turkije), § 57.

85 EHRM, 23 februari 2016 (Cam/Turkije), § 64.

86 EHRM, 23 februari 2016 (Cam/Turkije), § 65-67; EHRM 30 januari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD002306512 (Enver Sahin/Turkije), § 60-64.

87 EHRM 25 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD000028914 (Stoian/Roemenië), § 102.

88 EHRM 25 juni 2019 (Stoian/Roemenië). § 109; Zie ook EHRM 10 september 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0910JUD005975115 (G.L./Italië).

89 M. Spinoy, J. Lievens, 'Stoian t. Roemenië: stap terug of status quo? Een EHRM-casus over het recht op inclusief onderwijs', *Handicap en Recht* 2020/2, p. 26.

90 Zie ook Spinoy & Lievens 2020, p. 27-29.

b Europees Sociaal Handvest (ESH)

Artikel 15 van het Europees Sociaal Handvest (herzien; hierna ESH) bepaalt dat personen met een handicap recht hebben op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het leven van de gemeenschap. Ook uit dit artikel wordt door het toezichthoudende comité een recht op inclusief onderwijs afgeleid. Dit blijkt in het bijzonder uit het oordeel MDAC t. België van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ESH-comité) over het onderwijssysteem in Vlaanderen. In dit oordeel betrekt het ESH-Comité uitdrukkelijk ook artikel 24 VN-verdrag handicap en de uitleg die het VN-comité handicap daaraan geeft.[91]

Artikel 15, eerste lid, ESH moet volgens het ESH-Comité gezien worden als een waarborg voor het recht op onderwijs voor personen met een handicap die alle vormen van discriminatie verbiedt. Het ESH-Comité oordeelt ten aanzien van de klacht dat er sprake is van twee schendingen van artikel 15, eerste lid, ESH, waaronder het gebrek aan toegang tot een inclusief onderwijssysteem voor kinderen met vooral een verstandelijke beperking. Volgens het ESH-Comité is het recht op inclusief onderwijs niet effectief gewaarborgd in Vlaanderen.[92] Artikel 15, eerste lid, ESH laat volgens het ESH-Comité weinig beoordelingsruimte ("margin of appreciation") aan verdragsstaten als het gaat om de keuze voor het type school dat het recht op onafhankelijkheid, integratie en participatie bevordert – dit zou namelijk "duidelijk' een reguliere school" moeten zijn ("this must clearly be a mainstream school").[93] De beoordelingsruimte van staten ziet alleen op de middelen die zijn gekozen door de staat om te zorgen dat in deze ondersteuning wordt voorzien.[94]

91 ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014 (MDAC t. België), § 22-24.

92 ECSR 29 maart 2018 (MDAC t. België); zie voor een uitgebreide analyse van deze zaak in relatie tot het Nederlandse systeem van passend onderwijs J.A. Schoonheim e.a., *Passend onderwijs langs de lat van het Europees Sociaal Handvest*, Leiden: Defence for Children 2019.

93 ECSR 11 september 2013, nr. 81/2012 (European Action of the Disabled (AEH) v. France), § 75; ECSR 29 maart 2018 (MDAC t. België), § 61.

94 ECSR 29 maart 2018 (MDAC t. België), § 61.

c Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)

Dat ieder mens recht heeft op onderwijs volgt eveneens uit artikel 13 van het IVESCR. In een algemeen commentaar over de rechten van mensen met een beperking uit 1994 stelt het IVESCR-Comité dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat leraren opgeleid worden om kinderen met beperkingen onderwijs te geven in reguliere scholen. Ook moeten noodzakelijke materialen en ondersteuning beschikbaar zijn om mensen met een beperking op hetzelfde onderwijsniveau te brengen als hun gelijken zonder een beperking.[95] Artikel 13 omvat een aantal minimale kernverplichtingen, aldus het IVESCR-Comité. Zo moeten lidstaten onder meer zorgen voor het recht op toegang tot publieke onderwijsinstellingen en -programma's op een non-discriminatoire basis.[96]

Hoewel de verdragstekst van het IVESCR niet expliciet refereert aan mensen met een beperking of aan inclusief onderwijs wordt dit door het toezichthoudende comité duidelijk naar voren gebracht. Zo geven de slotbeschouwingen ten aanzien van Nederland blijk van een uitgesproken visie op inclusief onderwijs. Het IVESCR-Comité betreurt hierin namelijk dat de wet passend onderwijs niet voorziet in een recht op toegang tot regulier onderwijs ("mainstream education") of een recht op kwalitatief goed onderwijs ("quality education") voor kinderen met een beperking. Het VN-comité stelt dat kinderen met een beperking daardoor bijna automatisch doorverwezen worden naar speciaal onderwijs en dat zowel scholen voor regulier onderwijs als scholen voor speciaal onderwijs vaak niet in staat zijn om te voorzien in onderwijsondersteuning op maat. Ook toont het VN-comité zich bezorgd over het aantal kinderen met een beperking dat officieel vrijgesteld wordt van de leerplicht.[97]

95 Algemeen commentaar n. 5 over mensen met een beperking van het VN-comité voor economische, sociale en culturele Rechten (Committee on economic social and cultural rights, *General Comment No. 5: Persons with Disabilities*, E/1995/22, 9 December 1994), § 35.

96 Algemeen commentaar n. 13 over het recht op onderwijs (artikel 13) van het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten (Committee on economic, social and cultural rights), *General comment No. 13: The right to education (art. 13)*, E/C.12/1999/10, 1999), § 57.

97 Slotcommentaar van het VN-comité voor economische, sociale en culturele Rechten op het zesde raport van Nederland (Committee on economic, social and cultural rights, *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, E/C.12/NLD/CO/6, 6 july 2017) § 52.

d Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

Op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VN-Kinderrechtenverdrag of IVRK) heeft ieder kind recht op onderwijs. Artikel 28, eerste lid, IVRK bepaalt dat verdragsstaten het recht op onderwijs moeten verwezenlijken zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen. Het zet uiteen waartoe lidstaten zich 'met name' verbinden. Primair onderwijs moet verplicht gesteld worden en voor ieder kind gratis beschikbaar zijn. Ook moet de overheid zorgen voor passende maatregelen om verschillende vormen van voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs beschikbaar en toegankelijk te maken voor ieder kind, zoals het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk. Hoger onderwijs moet voor 'een ieder' toegankelijk gemaakt worden naar gelang zijn of haar capaciteiten. Hier spreekt het verdrag niet over ieder kind maar over iedereen. In een algemeen commentaar over de rechten van kinderen met een beperking heeft het VN-Kinderrechtencomité aangegeven dat hoger onderwijs toegankelijk moet zijn voor gekwalificeerde adolescenten met een beperking. Ook noemt dit comité het belang van loopbaanontwikkeling voor alle mensen met een beperking, ongeacht hun leeftijd.[98]

Het IVRK gaat niet alleen in op de toegang tot onderwijs, maar ook op de doelen en inhoud van het onderwijs. In lijn met de nadruk die het IVRK legt op de essentie dat bij handelen steeds het belang van het kind voorop moet staan (artikel 3 IVRK). Artikel 29 IVRK benadrukt 'kind-centraal' onderwijs: onderwijs moet in de kern de ontwikkeling van de individuele persoonlijkheid van het kind en zijn of haar talenten en capaciteiten beogen. In dit opzicht is het volgens het VN-Kinderrechtencomité dan ook van belang onderwijsmethoden toe te spitsen op de verschillende behoeften van verschillende kinderen.[99] Daarnaast is voor kinderen met een beperking artikel 23, derde lid, IVRK van belang. Daarin is vastgelegd dat kinderen met een beperking bijstand moeten krijgen om te waarborgen dat zij 'daadwerkelijk' toegang hebben tot (onder meer) onderwijs, opleiding en voorbereiding op een beroep. Dit op een wijze die ertoe bijdraagt dat het kind een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling bereikt, met inbegrip van zijn of haar culturele en intellectuele ontwikkeling.

98 VN-Kinderrechtencomité, *Algemeen commentaar nr. 9 (2006)*, § 65 en § 67.

99 VN-Kinderrechtencomité, *Algemeen commentaar nr. 1 (2001)*, § 9.

Het VN-verdrag handicap kan gezien worden als een belangrijke 'bundeling en benadrukking' van de rechten van kinderen zoals reeds neergelegd in het IVRK, waarmee op zichzelf geen nieuwe rechten voor kinderen zijn gecreëerd. Zo toont het recht op onderwijs volgens artikel 24 VN-verdrag handicap gelijkenissen met artikelen uit het IVRK en kan het daarin bepaalde daarom gezien worden als een 'stevige verankering' van het recht op onderwijs.[100] Hoewel er geen tekstuele verwijzing naar inclusief onderwijs in het IVRK zelf is opgenomen, verwijst het VN-Kinderrechtencomité bij de uitleg daarvan wel expliciet naar deze notie. Inclusief onderwijs zou het doel moeten zijn bij onderwijs aan kinderen met een beperking, aldus het VN-Kinderrechtencomité in zijn algemeen commentaar.[101] Kinderen met een beperking moeten binnen het regulier onderwijs de nodige ondersteuning krijgen om effectief onderwijs te faciliteren.[102] Het VN-Kinderrechtencomité moedigt staten die nog niet zijn begonnen met een programma richting inclusie aan om daartoe de noodzakelijke maatregelen te nemen. Bij omstandigheden waarin het realiseren van volledig inclusief onderwijs niet haalbaar is in de nabije toekomst moet een 'continuüm' van diensten en programmaopties in stand gehouden worden.[103] Het VN-Kinderrechtencomité stelt uitdrukkelijk dat financiering (ook) gericht moet zijn op de inclusie van kinderen met beperkingen in regulier onderwijs, bijvoorbeeld het renoveren van schoolgebouwen om deze fysiek toegankelijk te maken.[104]

Het VN-Kinderrechtencomité noemt inclusief onderwijs in de kern een reeks van waarden, principes en praktijken die betekenisvol, effectief en kwaliteitsonderwijs voor alle leerlingen en studenten beogen. Inclusief onderwijs moet recht doen aan de diversiteit van leeromstandigheden en –vereisten van alle leerlingen en studenten, niet alleen kinderen met een beperking. Dit doel kan via verschillende organisatorische middelen bereikt worden, aldus het Comité. Inclusie kan variëren van fulltime plaatsing van alle leerlingen en studenten met een beperking in een reguliere klas tot plaatsing in een reguliere klas met een variërende mate van inclusie, waaronder ook een bepaald deel van speciaal onderwijs. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt het belang om te begrijpen dat inclusie geen kwestie is van het simpelweg integreren van kinderen met een beperking in het regulier onderwijs, ongeacht hun uitdagingen en behoeften.

100 Zie hierover M. Blaak e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children: 2012, p. 373.

101 VN-Kinderrechtencomité, CRC/C/GC/9, § 66.

102 VN-Kinderrechtencomité, CRC/C/GC/9, § 66.

103 VN-Kinderrechtencomité, CRC/C/GC/9, § 66.

104 VN-Kinderrechtencomité, CRC/C/GC/9, § 20.

Nauwe samenwerking tussen onderwijzers uit het speciaal en regulier onderwijs is essentieel. Ook onderwijscurricula en lerarenopleidingen moeten geëvalueerd en aangepast worden om (in de termen van het comité) "de filosofie" van inclusief onderwijs volledig te implementeren.[105]

Het VN-Kinderrechtencomité kiest voor een benadering die aansluit bij inclusief onderwijs zoals vastgelegd in het VN-verdrag handicap en beziet dit in samenhang met de rechten uit het IVRK. Onderzoek uit 2015 naar de slotcommentaren van het Kinderrechtencomité op landenrapportages laat een duidelijke beweging zien richting het expliciet eisen dat onderwijs inclusief moet zijn.[106] Daarbij worden sommige verdragsstaten uitdrukkelijk opgeroepen om artikel 24 van het VN-verdrag handicap te implementeren. Deze oproepen geven er blijk van dat het VN-Kinderrechtencomité het IVRK uitlegt in overeenstemming met het VN-verdrag handicap.[107]

Ten aanzien van Nederland heeft het VN-Kinderrechtencomité in 2015 zorgen geuit over de situatie die in Nederland (met name) is ontstaan sinds de invoering van het passend onderwijs. Het comité heeft de regering opgeroepen om maatregelen te nemen om inclusief onderwijs te bevorderen door een alomvattende strategie op te zetten voor de inclusie van kinderen met een beperking in het onderwijs, te verzekeren dat er voldoende plekken zijn voor alle kinderen met een beperking in het reguliere onderwijs en te zorgen voor toegang tot inclusief onderwijs zonder vertragingen.[108] Ook in het kader van een volgend rapportageproces vraagt het VN-Kinderrechtencomité de Nederlandse regering om hierover verantwoording af te leggen. De regering moet onder meer informatie aanleveren over de maatregelen die getroffen zijn om te verzekeren dat alle kinderen met een beperking inclusief onderwijs kunnen genieten ("to ensure that all children with disabilities have access to and benefit from inclusive education").[109]

e Ter afsluiting

Op internationaal niveau geldt een recht op onderwijs waarbij het perspectief van de onderwijsvrager en de mogelijkheid voor eenieder om zich te ontwikkelen centraal staat. De uitgangspunten die in hoofdstuk 1 aan de orde kwamen – waardigheid en inclusie – ziet het College ook terug in de uitleg die toezichthoudende organen op internationaal niveau geven aan verdragsrechten. Het uitgangspunt dat iedereen de mogelijkheid moet krijgen zich te ontwikkelen sluit nauw aan bij het beginsel van waardigheid. Daarnaast komt in de uitleg van verdragsbepalingen terug dat leerlingen met een beperking niet mogen worden uitgesloten van onderwijs en ook de ondersteuning moeten krijgen die zij nodig hebben. Het onderwijs moet toegankelijk zijn voor hen. Als laatste blijkt dat de toezichthoudende organen in toenemende mate aansluiting zoeken bij het recht op onderwijs zoals neergelegd in artikel 24 VN-verdrag handicap. Dit geldt in ieder geval in zoverre dat het recht op onderwijs voor mensen met een beperking vanuit internationaalrechtelijke perspectief met zich meebrengt dat een inclusief onderwijssysteem moet worden gerealiseerd. Over voorzieningen voor een leven lang leren heeft het College minder terug kunnen vinden. Met betrekking tot de verwezenlijking daarvan hebben staten wel een zekere beoordelingsruimte om de verplichtingen vorm te geven in de nationale context. Niettemin onderzoeken de toezichthoudende organen wel of staten voldoende stappen zetten in de richting van een inclusief onderwijssysteem.

105 VN-Kinderrechtencomité, CRC/C/GC/9, § 67.

106 L. Waddington & C. Toepke, 'Naar inclusief onderwijs als kinderrecht. Analyse van de internationaalrechtelijke verplichting om inclusief onderwijs uit te voeren in beleid en wetgeving', Amsterdam: In1school 2015, p. 30-39.

107 L. Waddington & C. Toepke 2015, p. 39.

108 Slotcommentaar van het VN-Kinderrechtencomité op het vierde raport van Nederland (Committee on the rights of the child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015).

109 Lijst van het VN-Kinderrechtencomité met onderwerpen ter voorbereiding op het in te dienen vijfde en zesde raport van Nederland (*List of issues prior to submission of the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands*), CRC/C/NLD/QPR/5-6, 11 november 2019, p. 5.

3.3 Conclusie

Ter afsluiting van dit tweede hoofdstuk concludeert het College dat de grond- en mensenrechtelijke bescherming in respectievelijk de Grondwet en de in dit hoofdstuk besproken verdragen op het eerste gezicht vooral verschillen. Artikel 23 van de Grondwet stelt met name het perspectief van de onderwijsgever centraal, terwijl de verdragen uitgaan van de onderwijsvrager (en soms diens ouders, zoals in artikel 2 EP). De onderwijsvrijheid – overigens ook een grondrecht – biedt scholen veel autonomie en daar moet de wetgever bij het stellen van eisen rekening mee houden. Waar onduidelijkheid of spanning op kan treden tussen het bepaalde in artikel 23 Grondwet en relevante verdragsartikelen, kan een verdragsconforme uitleg uitkomst bieden.[110] Daar waar de wetgever ruimte heeft om wetgeving en beleid op te stellen op het gebied van onderwijs moet er daarom ook nadrukkelijk aandacht zijn voor het recht op onderwijs zoals beschermd in de verschillende mensenrechten-verdragen en voor de uitleggingen die toezicht-houdende organen daar in algemene commentaren van hebben gegeven.

110 Zie paragraaf 3.1 onder d.

4 Handvatten voor de praktijk

In dit hoofdstuk wil het College verkennen of het op basis van bovenstaande handvatten kan bieden aan verschillende betrokken actoren om de verwezenlijking van het recht op onderwijs in lijn met het VN-verdrag handicap te bevorderen. Bij het realiseren van het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap zijn immers verschillende partijen betrokken: de centrale overheid waar het gaat om overkoepelend beleid en regelgeving,[111] decentrale overheden wat betreft huisvesting en verschillende decentraal belegde domeinen[112] en onderwijsinstellingen die het onderwijs in de praktijk geven.

4.1 Het recht op onderwijs en ontheffing van de leerplicht

Het recht op onderwijs is vastgelegd in verschillende mensenrechtenverdragen, waaronder artikel 24 VN-verdrag handicap, maar niet als zodanig neergelegd in de Nederlandse grondwet en andere wetgeving. Dit recht wordt echter ingelezen in de Leerplichtwet (Lpw) 1969.[113] Daarnaast is het uitgangspunt van passend onderwijs dat er voor alle leerlingen een zo passend mogelijke plek in het onderwijs is.[114] Dit sluit aan bij het, vanuit internationale mensenrechten bezien, breed gedragen uitgangspunt dat alle mensen zich moeten kunnen ontwikkelen en recht hebben op onderwijs.

Desondanks zijn er ook knelpunten te signaleren gelet op het VN-verdrag handicap. Zo biedt de Leerplichtwet de mogelijkheid om een leerling te ontheffen van de leerplicht op grond van een beperking (artikel 5a Lpw 1969). In ieder geval tot het schooljaar 2018/2019 was sprake van een toename van het aantal leerlingen dat op deze grond een onderwijsvrijstelling ontving. Het aantal afgegeven vrijstellingen in het schooljaar 2018/2019 bedroeg 6.000, wat een verdubbeling betekende ten opzichte van het schooljaar 2010/2011.[115] Daarnaast blijkt uit een in opdracht van het College uitgevoerd verkennend onderzoek naar de situatie van mensen met een (ernstig) verstandelijke beperking dat het voorkomt dat gemeenten op voorhand aansturen op ontheffing van de leerplicht.[116] In voorbereiding is een wetsvoorstel dat moet waarborgen dat vrijstelling op grond van artikel 5a Leerplichtwet alleen dan wordt afgegeven als het vanwege ernstige lichamelijke en/of psychische beperking(en) van de leerling onvermijdelijk is.[117] Onlangs heeft dit wetsvoorstel ter consultatie voorgelegen. Het College heeft in dat kader op 1 oktober 2020 advies uitgebracht.[118]

Het College vindt het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer artikel 5a Leerplichtwet een belangrijke stap in de goede richting met het oog op het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap. Het College hoopt dat dit wetsvoorstel ertoe bijdraagt dat de mogelijkheid van een ieder om zich te kunnen ontwikkelen en ontplooien meer centraal komt te staan en dat een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet alleen als ultimum remedium wordt afgegeven. Niettemin heeft het College in zijn advies aandacht gevraagd voor punten waarop spanning met het VN verdrag handicap kan ontstaan en waar een nadere toelichting beter inzicht kan geven in de wijze waarop dit voorstel bijdraagt aan de uitvoering van dit verdrag.

111 Zij bijvoorbeeld de Leerplichtwet 1969, Wet op het Primair Onderwijs, Wet op het Voortgezet onderwijs en Wet op de expertisecentra.

112 Bijvoorbeeld op het gebied van onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer en de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg.

113 Zie paragraaf 3.1.

114 *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, nr. 3.

115 Toelichting bij het (consultatie)voorstel van Wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Leerplichtwet BES en enige andere onderwijswetten in verband met het aanscherpen van de procedure voor vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden <www.internetconsultatie.nl/vrijstellingleerplicht>.

116 DSP, *Een waardig leven. Verkennend onderzoek naar de situatie van mensen met een (ernstig) verstandelijke beperking in Nederland in het licht van het VN-verdrag handicap*, 2020, p. 27.

117 *Kamerstukken II* 2019/20, 31497, 334.

118 CRM, *Advies over het voorstel houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Leerplichtwet BES en enige andere onderwijswetten in verband met het aanscherpen van de procedure voor vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden*, Utrecht 2020, <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5f8032021e0fec037359c54a>.

Het is volgens het College van belang dat de wetgever bij de totstandkoming van wetgeving die mensen met een beperking raakt een zichtbare beoordeling in het licht van het VN-verdrag handicap verricht. Deze beoordeling kan tot uitdrukking komen in de toelichting bij het wetsvoorstel. Een dergelijke beoordeling zorgt ervoor dat de argumenten voor gemaakte keuzen in het licht van het VN-verdrag handicap in een vroeg stadium van het wetgevingstraject worden geëxpliciteerd.[119] Momenteel is in de toelichting op het wetsvoorstel een dergelijke beoordeling nog niet opgenomen. Het College adviseert de wetgever dan ook om dit alsnog te doen bij alle relevante voorstellen. Voor dit wetgevingstraject heeft het College de regering gevraagd om nader toe te lichten op welke manier wordt gemonitord en geëvalueerd of het wetsvoorstel het door de regering gewenste effect heeft en hoe het in door het wetsvoorstel geïntroduceerde onderwijskundig advies zich verhoudt tot de verplichting op grond van het VN-verdrag handicap en de WGBH/CZ om redelijke/doeltreffende aanpassingen te verrichten.

4.2 Het verbod op discriminatie en doeltreffende aanpassingen

Een van de kernverplichtingen die voortvloeit uit artikel 24 VN-verdrag handicap is dat discriminatie op grond van handicap in alle facetten van het onderwijs verboden is. In Nederland is dit verbod verankerd in de WGBH/CZ. Niettemin blijkt dat in de praktijk nog regelmatig sprake is van directe discriminatie door onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld door te 'wegadviseren'. Deze term is ontleend aan de evaluatie van het passend onderwijs en doelt op een praktijk waarin scholen kennelijk proberen te voorkomen dat zij aan hun zorgplicht moeten voldoen door kinderen met een ondersteuningsbehoefte te adviseren naar een andere school te gaan, voordat zij zich officieel hebben aangemeld.[120] Ook het College heeft verschillende keren geoordeeld dat sprake was van directe discriminatie, onder andere omdat een onderwijsinstelling op voorhand weigerde een leerling toe te laten tot de opleiding.[121]

Daarnaast vraagt het College aandacht voor het feit dat onderwijsinstellingen niet altijd voldoen aan hun verplichting om een redelijke aanpassing te treffen. Dit geldt voor het hele onderwijsveld, zoals ook blijkt uit de oordelenpraktijk van het College.[122] Op scholen rust een zorgplicht voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben (artikel 8, 18a Wet op het primair onderwijs, artikel 17a, 17b Wet op het voortgezet onderwijs).[123] Bij de invoering van het passend onderwijs is hierbij ook verwezen naar de WGBH/CZ.[124] Niettemin houden scholen zich niet altijd aan de onderzoeksplicht, maar verwijzen zij slechts naar het ondersteuningsprofiel om een leerling te weigeren.[125] Uit de evaluatie passend onderwijs blijkt tevens dat niet alle scholen in staat zijn de ondersteuning te bieden zoals is afgesproken in het samenwerkingsverband. Daarnaast bestaat steeds meer twijfel bij intern begeleiders of de school de ondersteuning kan bieden die leerlingen nodig hebben. De basis- en extra ondersteuning die een school biedt verschilt daarnaast per samenwerkingsverband en ook per school binnen een samenwerkingsverband.[126]

De Onderwijsraad heeft in dit kader geadviseerd om een wettelijke basisnorm vast te stellen voor lichte ondersteuning en toerusting die alle scholen moeten bieden.[127] Het College is het er mee eens dat nadere normering met betrekking tot de ondersteuning die een onderwijsinstelling minimaal moet bieden bijdraagt aan meer uniformiteit en voorkomt dat grote (regionale) verschillen ontstaan. Dit sluit ook aan bij de verplichting in artikel 24, tweede lid, aanhef en onder d VN-verdrag handicap en bij de verplichting uit artikel 2a van de WGBH/CZ om geleidelijk de algemene toegankelijkheid voor mensen met een beperking te bevorderen, tenzij dit een onevenredige belasting vormt.

119 Zie hiervoor CRM, *De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies*, 27 februari 2020, p. 7 en p. 30.

120 G. Ledoux, S. Waslander & T. Eimers, *Evaluatie Passend Onderwijs. Eindrapport*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2020, p. 68-69.

121 CRM, *Oordeel 2018-103*, 15 oktober 2018.

122 Zie bijvoorbeeld CRM, *Oordeel 2019-10*, 19 februari 2019; CRM, *Oordeel 2018-44*, 7 mei 2018; CRM, *Oordeel 2016-56*, 16 juni 2016.

123 Vgl. ook artikel 24 lid 2 aanhef en onder c en d VN-verdrag handicap.

124 *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, nr. 3, p. 17.

125 Onderwijsraad, *Advies passend onderwijs*, Den Haag, 5 december 2016 p. 4; Onderwijsraad, *Steeds inclusiever*, Den Haag, 2020 p. 41-42; CRM, *Oordeel 2018-81*, 26 juli 2018.

126 G. Ledoux e.a., 2020, p. 93.

127 Onderwijsraad, 2020, p. 47-52. De Onderwijsraad adviseert dat professionals en wetenschappelijke experts een landelijke norm ontwikkelen voor lichte ondersteuning en toerusting in het primair en voortgezet onderwijs wat uiteindelijk resulteert in het wettelijk verankeren van deze norm. De Onderwijsraad beveelt daarnaast aan om deze norm periodiek evalueren en verhogen, zodat stappen in de richting van inclusief onderwijs kunnen worden gezet. De WGBH/CZ, het referentiekader Passend onderwijs en de ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen vormen wat betreft de Onderwijsraad een eerste aanzet voor het ontwikkelen van de norm.

Een element dat in dit opzicht ook van belang is, is de rechtsbescherming van ouders en leerlingen op het moment dat zij het niet eens zijn met de beslissing van een onderwijsinstelling. Er zijn verschillende mogelijkheden om een klacht of bezwaar in te dienen, maar met betrekking tot het passend onderwijs is gebleken dat zich nog verschillende knelpunten voordoen.[128] In de gesprekken die het College in het kader van dit advies heeft gevoerd kwam naar voren dat er knelpunten zijn wat betreft de rechtsbescherming van ouders en leerlingen. Van belang is dat een beslissing omtrent het treffen van een redelijke aanpassing op basis van wederkerigheid geschiedt. Onderwijsinstellingen moeten in gesprek gaan met de ouders en de leerling op het moment dat behoefte is aan een redelijke aanpassing. Zij brengen immers ervaringsdeskundigheid en expertise mee.

Het College adviseert de regering om de algemene toegankelijkheid van het onderwijs te verbeteren door een minimumnorm te ontwikkeling voor ondersteuning waar onderwijsinstellingen aan dienen te voldoen. Dit sluit aan bij de verplichting uit artikel 24, tweede lid, aanhef en onder d VN-verdrag handicap en de verplichting uit artikel 2a WGBH/CZ om geleidelijk de algemene toegankelijkheid te verbeteren en zorgt daarnaast voor meer uniformiteit. In het kader van geleidelijke verwezenlijking kan de minimumnorm periodiek worden geëvalueerd en indien mogelijk worden bijgesteld.

Verder adviseert het College de overheid om in samenwerking met mensen met een beperking en organisaties binnen het onderwijs voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen om de bewustwording bij onderwijsinstellingen over hun verplichtingen te vergroten, waarbij het VN-verdrag handicap en de WGBH/CZ het uitgangspunt zijn. Dit voorlichtingsmateriaal kan vervolgens door samenwerkingsverbanden en andere koepelorganisaties onder de aandacht worden gebracht van onderwijsinstellingen.

128 G. Ledoux e.a. 2020, p. 78.

4.3 Toegankelijkheid

Fysieke toegankelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor (een deel van de) leerlingen en studenten met een beperking om deel te kunnen nemen aan het onderwijs. Zij komen anders letterlijk het gebouw niet in en kunnen geen lessen volgen. De verplichting om schoolgebouwen toegankelijk te maken is expliciet opgenomen in artikel 9, eerste lid, VN-verdrag handicap en volgt uit diverse andere verdragen. Veel schoolgebouwen zijn nog niet (volledig) toegankelijk voor leerlingen met een beperking.[129] De praktijk blijkt in dit opzicht weerbarstig.
De gemeente is verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting.[130] Het gaat dan om het bekostigen van nieuwbouwscholen en het uitbreiden van bestaande scholen. De verantwoordelijkheid voor onderhoud aan een bestaand schoolgebouw ligt bij het schoolbestuur. Doordat de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en onderhoud en de daarmee gepaard gaande financiering bij verschillende partijen is belegd, bevordert het huidige systeem geen efficiënte samenwerking maar “perverse prikkels”.[131] Het kan voor een school gunstig zijn te wachten met het uitvoeren van onderhoud, zodat zij eerder in aanmerking komen voor nieuwbouw. Wanneer sprake is van nieuwbouw of groot onderhoud aan een schoolgebouw doet zich bij uitstek de gelegenheid voor om de fysieke toegankelijkheid goed te borgen. Het Bouwbesluit, waarin is vastgelegd aan welke eisen gebouwen moeten voldoen, lijkt in de praktijk niet toereikend om toegankelijkheid goed te waarborgen.[132] Door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is samen met de PO-raad en de VO-raad een kwaliteitskader huisvesting opgesteld, waarin ook criteria zijn opgenomen ten aanzien van toegankelijkheid.[133] Dit kwaliteitskader is echter niet bindend.

129 CRM, *Toegankelijkheid van goederen en diensten. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*, Utrecht 2019, p. 35.

130 Zie de artikelen 91-92 Wet op het primair onderwijs.

131 Zij bijvoorbeeld <wij-leren.nl/strategisch-omgaan-met-onderwijshuisvesting-vanaf-tweeduizendvijftien.php>.

132 CRM, *Oordeel 2020-09*, 11 februari 2020.

133 Ruimte-OK, *‘Het kind centraal’ kwaliteitskader huisvesting*, actualisatie november 2016. Te raadplegen via <https://www.ruimte-ok.nl/sites/default/files/bestanden/Kwaliteitskader/Kwaliteitskader_Huisvesting_2016_november_Definitief.pdf>.

Het College roept in het licht van het recht op onderwijs in verschillende mensenrechtenverdragen gemeenten en onderwijsinstellingen op om het kwaliteitskader huisvesting en de daarin vervatte criteria over toegankelijkheid te volgen wanneer sprake is van nieuwbouw of onderhoud van schoolgebouwen.

Het College adviseert gemeenten om toegankelijkheid als criterium te hanteren wanneer sprake is van het onderhouden van of nieuw te bouwen onderwijshuisvesting. Het College observeert dat regelgeving en beleid in de praktijk belemmerend kunnen werken om toegankelijkheid te waarborgen. Daarom moedigt het College de centrale overheid aan om te onderzoeken hoe deze regelgeving zich verhoudt tot het VN-verdrag handicap en hoe knelpunten kunnen worden weggenomen.

Voor leerlingen en studenten met uiteenlopende leesbeperkingen is het onderwijsmateriaal niet altijd goed toegankelijk. Voor leerlingen met een visuele beperking kunnen alle onderwijsmaterialen die zij nodig hebben toegankelijk gemaakt worden in de vorm die de voorkeur heeft. Niettemin ervaren zij met name in het hoger onderwijs knelpunten, bijvoorbeeld omdat pas laat duidelijk is welk lesmateriaal nodig is voor een vak. Leerlingen en studenten met andere leesbeperkingen, zoals dyslexie of een motorische beperking, kunnen alleen gebruik maken van het toegankelijke onderwijsmateriaal dat reeds beschikbaar is. Zij hebben zodoende andere aanspraken dan leerlingen met een visuele beperking.[134] Om toegankelijk onderwijs te realiseren is van belang dat lesmaterialen goed toegankelijk zijn voor mensen met een beperking (zie par. 2.2 onder b). Het is dan ook belangrijk dat leerlingen en studenten met andere leesbeperkingen dan een visuele beperking eveneens de mogelijkheid hebben om hun lesmateriaal in toegankelijke vorm tot zich te nemen. De overheid moet in dit opzicht onderwijsinstellingen aansporen om hun diensten en informatie in een toegankelijke vorm te verlenen aan mensen met een beperking (artikel 21c VN-verdrag handicap).

134 Dedicon, *Uitvoering van het VN-verdrag handicap: geleidelijkheid mag geen vrijblijvendheid betekenen (Whitepaper uitvoering VN-verdrag handicap 2021-2025)*, Grave 2020.

Het College acht het in lijn met het VN-verdrag handicap dat lesmateriaal toegankelijk is voor alle leerlingen en studenten met een beperking. Daarom adviseert het College de centrale overheid om te onderzoeken of dezelfde regels kunnen gelden voor leerlingen met een visuele beperking en leerlingen met andere leesbeperkingen. Onderwijsinstellingen roept het College op om literatuurlijsten voor studenten tijdig beschikbaar te stellen, zodat zij de tijd hebben om dit materiaal in toegankelijke vorm te verkrijgen.

4.4 Ondersteuning

Het recht om onderwijs te kunnen volgen in de eigen gemeenschap volgt uit artikel 24, tweede lid, onder b, VN-verdrag handicap. Ook artikel 23 Gw en de daarin opgenomen vrijheid van onderwijs erkent het belang van het kunnen volgen van onderwijs in de eigen gemeenschap. De vrijheid van onderwijs biedt ouders de mogelijkheid een school te kiezen die aansluit bij hun opvattingen. Mensen met een beperking zijn in de praktijk veelal minder vrij in de schoolkeuze dan leerlingen zonder een beperking. Om nabij huis onderwijs voor alle leerlingen te kunnen realiseren is ondersteuning van groot belang (vgl. artikel 24, tweede lid, VN-verdrag handicap). Daarbij merkt het College op dat het huidige onderwijsstelsel is ingericht op de onderwijsvrijheid. Dit geeft onderwijsinstellingen veel autonomie om zelf keuzes en afwegingen te maken, ook op het gebied van ondersteuning. Het recht op onderwijs vereist een andere manier van kijken, waarbij de leerling of student en diens mogelijkheden om zich te ontwikkelen en ontplooien centraal komen te staan en wordt gekeken wat nodig is om dat te faciliteren.

Om tot een inclusief onderwijssysteem te komen zal binnen scholen ondersteuning beschikbaar moeten zijn, zowel als het gaat om ondersteuning voor leerlingen en studenten als ondersteuning voor leerkrachten en docenten. Om dit te realiseren is goede samenwerking tussen onderwijs en zorg, en expertise, waaronder de expertise van ervaringsdeskundigen, nodig. Waar het gaat om de samenwerking tussen gemeenten en onderwijs op het gebied van zorg en onderwijs blijken er grote verschillen te bestaan.[135] Een brede coalitie van betrokken partijen onderzoekt met het programma ‘met andere

135 G. Ledoux e.a., 2020, p. 60-61.

ogen' hoe zij deze samenwerking kunnen verbeteren en wat daarvoor nodig is.[136] Een verbeterde samenwerking tussen onderwijs en zorg draagt tevens bij aan het terugdringen van het aantal leerlingen voor wie geen plek gevonden kan worden op een onderwijsinstelling, de zogenoemde thuiszitters.[137] Vaak is goede samenwerking afhankelijk van de welwillendheid en houding van betrokken partijen. Daarnaast zijn er andere knelpunten, bijvoorbeeld met betrekking tot financiering. Om tot verbeterde samenwerking tussen verschillende domeinen te komen zal zowel op centraal (rijks)niveau als op decentraal (lokaal) niveau inzet nodig zijn. De centrale overheid kan wet- en regelgeving die goede samenwerking belemmeren aanpassen. Het is positief dat hier ook al veel aandacht voor is en dat bijvoorbeeld door middel van pilots wordt onderzocht hoe collectieve financiering van zorg in onderwijstijd kan worden vormgegeven.[138] Op lokaal niveau is een gedeelde en gezamenlijke visie nodig die ook wordt vertaald naar bindende afspraken tussen de betrokken partijen.[139]

Op scholen voor regulier onderwijs is niet altijd de juiste expertise beschikbaar om leerlingen de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Leraren achten zich daarnaast ook minder goed in staat om leerlingen de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben.[140] Expertise en faciliteiten voor leerlingen met een beperking zijn nu veelal gecentreerd binnen expertisecentra en het speciaal onderwijs. Samenwerking en integratie tussen onderwijsinstellingen voor regulier en speciaal onderwijs of met expertisecentra bevordert dat alle onderwijsinstellingen in staat zijn om leerlingen met een beperking die ondersteuning te bieden die nodig is.[141] In de praktijk blijkt dit echter vaak moeilijk te realiseren. Zo zijn er onder andere knelpunten met betrekking tot de bekostiging.[142]

Een voorbeeld waar deze samenwerking wel goed verloopt is de ambulante begeleiding die vanuit cluster-1 instellingen wordt aangeboden, waardoor leerlingen met een visuele beperking binnen het regulier onderwijs naar school kunnen.

Vanuit het internationaal en nationaal juridisch kader volgt dat mensen met een beperking ook op voet van gelijkheid met anderen toegang moeten hebben tot hoger onderwijs en dat moet worden gewaarborgd dat binnen het hoger onderwijs redelijke aanpassingen worden verschaft (artikel 25, vijfde lid, VN-verdrag handicap). Binnen het hoger onderwijs komen studenten echter ook knelpunten tegen. Zo zijn studenten met een beperking kritisch als het gaat om voorlichting, intake en begeleiding. Met name studenten met een psychische kwetsbaarheid of chronische ziekte zijn ontevreden.[143] In de praktijk is er vaak weinig ruimte om maatwerk te bieden aan studenten met een beperking, of is sprake van onwetendheid. In dit opzicht zouden onderwijsinstellingen aansluiting kunnen zoeken bij bestaande voorbeelden en initiatieven die beogen maatwerk mogelijk te maken, bijvoorbeeld het actieplan 'flexibel onderwijs en topsport'.[144] In dit actieplan staan verschillende acties, bijvoorbeeld met betrekking tot onderwijs op afstand, die als inspiratie kunnen dienen om maatwerk voor studenten met een beperking vorm te geven. Een positieve ontwikkeling is dat verschillende onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs een intentieverklaring hebben ondertekend om te komen tot inclusief onderwijs.[145]

136 Zie voor meer informatie <https://www.aanpakmetandereogen.nl/over-met-andere-ogen/>.

137 Inspectie van het onderwijs, *Staat van het onderwijs 2020*, Utrecht 2020, p. 28.

138 Zie de brief van de Minister van VWS en de Minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 30 oktober 2019, 1602734-197618-J; brief van de Minister van VWS en de Minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 18 juni 2020, 1662352-203153-J.

139 R. Peeters, *Met andere ogen. Advies voor versnelling en bestendiging van samenwerking onderwijs-zorg-jeug*d, bijlage bij de brief van Minister van Basis- en voortgezet Onderwijs en Media en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1452532, 6 december 2018, p. 19.

140 G. Ledoux e.a. 2020, p. 83; S. Martens, D. Weerstand, Evaluatie, passend onderwijs, 2020 (beschikbaar via <https://lerarencollectief.nl/rapport-passend-onderwijs/>).

141 Onderwijsraad 2020, p. 66.

142 Zie artikel 12 Onderwijskundig besluit WEC.

143 Expertisecentrum Handicap + Studie, *Jaarrapport 2018, studeren met een functiebeperkin*g, 's-Hertogenbosch, 2018, p. 26-27.

144 Actieplan FLOT. Flexibel onderwijs en topsport. Ter verbetering van het onderwijs en carrièreperspectief van topsporters, <https://nocnsf.nl/athlete-services/teamnlwork-onderwijs/hoger-onderwijs>.

145 <https://www.ecio.nl/wp-content/uploads/sites/2/2019/11/Intentieverklaring-VN-verdrag-instellingen-hoger-onderwijs-2019.pdf>.

Het College adviseert de regering om knelpunten die de samenwerking en integratie tussen het regulier en speciaal onderwijs belemmeren weg te nemen en in plaats daarvan een kader te creëren dat deze samenwerking en integratie bevordert. Gebieden waarbij deze samenwerking al goed verloopt, zoals binnen het cluster-1 onderwijs, kunnen daarbij als inspiratie dienen.

Het College roept de centrale overheid op om te onderzoeken, bijvoorbeeld binnen de commissie onderwijsbevoegdheden, hoe op lerarenopleidingen meer aandacht kan worden besteed aan inclusief onderwijs, zodat toekomstige leraren er op zijn voorbereid om les te geven in een inclusieve school.

Tot slot moedigt het College onderwijsinstellingen aan om de samenwerking en kennisuitwisseling met expertisecentra of onderwijsinstellingen voor speciaal onderwijs te zoeken, zodat meer geïntegreerde vormen van onderwijs ontstaan en kennis, expertise en faciliteiten kunnen worden uitgewisseld.

4.5 Voorzieningen voor een leven lang leren

Staten die partij zijn bij het VN-verdrag handicap moeten zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen waarborgen dat mensen met een beperking toegang hebben tot voorzieningen voor een leven lang leren (artikel 24, eerste lid VN-verdrag handicap). Daarvoor is van belang dat mensen met een beperking, ook als zij op een later moment in hun leven onderwijs willen volgen, een beroep kunnen doen op voorzieningen die beschikbaar zijn voor studenten. Een voorbeeld van een concreet knelpunt in dit verband betreft mensen met een auditieve beperking. Wanneer zij dertig jaar of ouder zijn en een opleiding volgen, komen zij in sommige gevallen niet meer in aanmerking voor een tolkvoorziening.[146] Hierdoor is het voor deze groep lastig om nog op latere leeftijd een opleiding te volgen, waarmee zij worden belemmerd in hun mogelijkheden tot een leven lang leren. Voor dit knelpunt is terecht aandacht gevraagd tijdens de behandeling van de Wet erkenning Nederlandse Gebarentaal in de Tweede Kamer.[147]

Het College adviseert de centrale overheid om een tolkvoorziening ook beschikbaar te stellen voor mensen met een auditieve beperking ouder dan dertig jaar, zodat ook zij mogelijkheden hebben voor een leven lang leren.

146 Zie <www.uwv.nl/particulieren/voorzieningen/tolkvoorziening/detail/tolkvoorziening-in-andere-situaties>; zie ook artikel 19a Wet overige OCW-subsidies.

147 *Kamerstukken II* 2019/20, 34562, nr. 12.

4.6 Toezicht

Toezicht op het onderwijs is belegd bij de Onderwijsinspectie. In de gesprekken die het College heeft gevoerd is verschillende keren naar voren gekomen dat het toezicht belemmerend kan werken voor de stap naar inclusiever onderwijs, bijvoorbeeld doordat onderwijsinstellingen worden aangesproken op de behaalde leerresultaten als deze lager zijn dan de normering. In dit opzicht is het positief dat vanaf 2020 de mogelijkheid bestaat voor de inspectie om bij het toezicht op het primair onderwijs te corrigeren naar individuele leerling-kenmerken.[148] Wat verder opvallend is, is dat de Inspectie bij het toezicht op de (extra) ondersteuning die door een school wordt geboden, de WGBH/CZ niet betrekt. Ook is er bijvoorbeeld weinig aandacht voor toegankelijkheid.[149] Om het recht op onderwijs voor leerlingen met een beperking te realiseren is noodzakelijk dat het toezicht zo is vormgegeven dat het enerzijds scholen de ruimte laat om de stap naar inclusief onderwijs te zetten en anderzijds dat toezicht wordt gehouden op de naleving van verplichtingen die voortvloeien uit wet en regelgeving, zoals de WGBH/CZ.

Het College adviseert de centrale overheid om te onderzoeken hoe het inspectiekader zo kan worden vormgegeven dat het enerzijds ruimte biedt aan onderwijsinstellingen om inclusief onderwijs aan te bieden en daarnaast te verkennen welke rol de Onderwijsinspectie kan hebben in de monitoring en stimulering van onderwijsinstellingen op het gebied van inclusief onderwijs. Bijvoorbeeld door aspecten als toegankelijkheid en het doen van doeltreffende aanpassingen op te nemen in het inspectiekader.

148 Regeling leerresultaten PO 2020, Stb. 2019, 69886.

149 Inspectie van het onderwijs, *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op voorschoolse educatie en het primair onderwijs*, geldig per 1 augustus 2020, p.17.

5 Overkoepelende aanbevelingen

5.1 Uitgangspunt: de leerling of student en zijn of haar mogelijkheden om zich te ontwikkelen en ontplooien

Ter afsluiting doet het College drie overkoepelende aanbevelingen aan de regering. Om te beginnen wijst het College er op dat het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap een manier van kijken vereist, waarbij de leerling of student en diens mogelijkheden om zich te ontwikkelen en ontplooien centraal staan en wordt gekeken naar wat nodig is om dat te faciliteren. Het College beveelt de overheid aan om dit bij het verder ontwikkelen van wetgeving en beleid als uitgangspunt te nemen.

5.2 Maak zichtbaar hoe wetgeving en beleid bijdragen aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland

Ten tweede, in het verlengde daarvan, adviseert het College om bij de totstandkoming van wetgeving en beleid op terreinen die relevant zijn voor het recht op onderwijs een zichtbare beoordeling in het licht van het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag handicap uit te voeren. Een soortgelijke aanbeveling heeft het College eerder gedaan met betrekking tot wetgeving die mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan raakt.[150] Een dergelijke beoordeling biedt inzicht in de wijze waarop het recht op onderwijs voor mensen met een beperking in Nederland wordt gerealiseerd (hoe het betreffende voorstel daaraan bijdraagt) en expliciteert daarnaast de daarmee gepaard gaande overwegingen en keuzes die door de wetgever zijn gemaakt.

Het VN-verdrag handicap verplicht tot uitvoering. Ieder wetsvoorstel dat daaraan beoogt bij te dragen, verdient een toelichting die zichtbaar maakt hoe dit gebeurt, welke elementen van het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap het betrekt en waarom is gekozen voor de voorgestelde oplossingsrichting.

5.3 Overkoepelend kader met een visie, stappenplan en tijdpad

Als het gaat om de wijze waarop de overheid een inclusief onderwijssysteem realiseert, komt de overheid veel vrijheid toe. Er is sprake van een ruime beoordelingsmarge. Dit betekent echter niet dat de overheid geen stappen behoeft te zetten. De overheid moet actief en zo spoedig mogelijk tot een realisatie komen van het recht op onderwijs voor leerlingen en studenten met een beperking. Een belangrijke stap in dit proces is het formuleren van een overkoepelend kader waarin de visie en een daarbij passend stappenplan en tijdpad worden opgenomen. Tot op heden is door de overheid nog geen concrete visie en stappenplan opgesteld. Het College heeft hier in 2017 reeds aandacht voor gevraagd.[151] Het ontbreken van een kader heeft tot gevolg dat de stap naar inclusief onderwijs nog (te veel) afhankelijk is van individuele personen en dat er geen gedeelde opdracht is. Het College benadrukt dat daarbij onverminderd actief nauw overleg gezocht moet worden met mensen met een beperking en hun (representatieve) organisaties (vgl. artikel 4, derde lid VN-verdrag handicap).

150 Zie hiervoor CRM, *De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies*, 27 februari 2020, p. 30.

151 CRM, *VN-verdrag handicap in Nederland 2017. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*, Utrecht 2017.

Het College adviseert een overkoepelend beleidskader met een visie en stappenplan tot stand te brengen en daarbij aandacht te besteden aan de knelpunten die in het vorige hoofdstuk zijn belicht, mede in het licht van toepasselijke grond- en mensenrechten – in het bijzonder van het recht op onderwijs van mensen met een beperking in het VN-verdrag handicap: een recht op waardig, inclusief, toegankelijk, op hun mogelijkheden en communicatievoorkeuren toegesneden onderwijs, zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen; een leven lang.

Bijlage I
– juridisch kader (extract; in volgorde van het advies)

1. Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Artikel 1. Doelstelling

Doel van dit Verdrag is het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen. Personen met een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.

Artikel 3. Algemene beginselen

De grondbeginselen van dit Verdrag zijn:

a. Respect voor de inherente waardigheid, persoonlijke autonomie, met inbegrip van de vrijheid zelf keuzes te maken en de onafhankelijkheid van personen;
b. Non-discriminatie;
c. Volledige en daadwerkelijke participatie in, en opname in de samenleving;
d. Respect voor verschillen en aanvaarding dat personen met een handicap deel uitmaken van de mensheid en menselijke diversiteit;
e. Gelijke kansen;
f. Toegankelijkheid;
g. Gelijkheid van man en vrouw;
h. Respect voor de zich ontwikkelende capaciteiten van kinderen met een handicap en eerbiediging van het recht van kinderen met een handicap op het behoud van hun eigen identiteit.

Artikel 5. Gelijkheid en non-discriminatie

1. De Staten die Partij zijn, erkennen dat eenieder gelijk is voor de wet en zonder aanziens des persoons recht heeft op dezelfde bescherming door, en hetzelfde voordeel van de wet.

2. De Staten die Partij zijn, verbieden alle discriminatie op grond van handicap en garanderen personen met een handicap op voet van gelijkheid effectieve wettelijke bescherming tegen discriminatie op welke grond dan ook.

3. Teneinde gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen, nemen de Staten die Partij zijn alle passende maatregelen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht.

4. Specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, worden niet aangemerkt als discriminatie in de zin van dit Verdrag.

Artikel 9. Toegankelijkheid

1. Teneinde personen met een handicap in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, tot vervoer, informatie en communicatie, met inbegrip van informatie- en communicatietechnologieën en –systemen, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, in zowel stedelijke als landelijke gebieden. Deze maatregelen, die mede de identificatie en bestrijding van obstakels en barrières voor de toegankelijkheid omvatten, zijn onder andere van toepassing op:
   a. gebouwen, wegen, vervoer en andere voorzieningen in gebouwen en daarbuiten, met inbegrip van scholen, huisvesting, medische voorzieningen en werkplekken;
   b. informatie, communicatie en andere diensten, met inbegrip van elektronische diensten en nooddiensten.

2. De Staten die Partij zijn nemen tevens passende maatregelen om:
   a. de implementatie van minimumnormen en richtlijnen voor de toegankelijkheid van faciliteiten en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, te ontwikkelen, af te kondigen en te monitoren;
   b. te waarborgen dat private instellingen die faciliteiten en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek aanbieden, zich rekenschap geven van alle aspecten van de toegankelijkheid voor personen met een handicap;
   c. betrokkenen te trainen inzake kwesties op het gebied van de toegankelijkheid waarmee personen met een handicap geconfronteerd worden;

d. openbare gebouwen en andere faciliteiten te voorzien van bewegwijzering in braille en in makkelijk te lezen en te begrijpen vormen;
e. te voorzien in vormen van hulp en bemiddeling door mensen, met inbegrip van begeleiders, mensen die voorlezen en professionele doventolken om de toegang tot gebouwen en andere faciliteiten, die openstaan voor het publiek te faciliteren;
f. andere passende vormen van hulp en ondersteuning aan personen met een handicap te bevorderen, teneinde te waarborgen dat zij toegang hebben tot informatie;
g. de toegang voor personen met een handicap tot nieuwe informatie- en communicatietechnologieën en -systemen, met inbegrip van het internet, te bevorderen;
h. het ontwerp, de ontwikkeling, productie en distributie van toegankelijke informatie- en communicatietechnologieën, en communicatiesystemen in een vroeg stadium te bevorderen, opdat deze technologieën en systemen tegen minimale kosten toegankelijk worden.

Artikel 24. Onderwijs

1. De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op onderwijs. Teneinde dit recht zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, waarborgen Staten die Partij zijn een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus en voorzieningen voor een leven lang leren en wel met de volgende doelen:
   a. de volledige ontwikkeling van het menselijk potentieel en het gevoel van waardigheid en eigenwaarde en de versterking van de eerbiediging van mensenrechten, fundamentele vrijheden en de menselijke diversiteit;
   b. de optimale ontwikkeling door personen met een handicap van hun persoonlijkheid, talenten en creativiteit, alsmede hun mentale en fysieke mogelijkheden, naar staat van vermogen;
   c. het in staat stellen van personen met een handicap om effectief te participeren in een vrije maatschappij.

2. Bij de verwezenlijking van dit recht waarborgen de Staten die Partij zijn dat:
   a. personen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem, en dat kinderen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van gratis en verplicht basisonderwijs of van het voortgezet onderwijs;
   b. personen met een handicap toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis basisonderwijs en tot voortgezet onderwijs en wel op basis van gelijkheid met anderen in de gemeenschap waarin zij leven;
   c. redelijke aanpassingen worden verschaft naar gelang de behoefte van de persoon in kwestie;
   d. personen met een handicap, binnen het algemene onderwijssysteem, de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te faciliteren;
   e. doeltreffende, op het individu toegesneden, ondersteunende maatregelen worden genomen in omgevingen waarin de cognitieve en sociale ontwikkeling wordt geoptimaliseerd, overeenkomstig het doel van onderwijs waarbij niemand wordt uitgesloten.

3. De Staten die Partij zijn stellen personen met een handicap in staat praktische en sociale vaardigheden op te doen, teneinde hun volledige deelname aan het onderwijs en als leden van de gemeenschap op voet van gelijkheid te faciliteren. Daartoe nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen, waaronder:
   a. het faciliteren van het leren van braille, alternatieve schrijfwijzen, het gebruik van ondersteunende en alternatieve communicatiemethoden, -middelen en -vormen, alsmede het opdoen van vaardigheden op het gebied van oriëntatie en mobiliteit en het faciliteren van ondersteuning en begeleiding door lotgenoten;
   b. het leren van gebarentaal faciliteren en de taalkundige identiteit van de gemeenschap van doven bevorderen;
   c. waarborgen dat het onderwijs voor personen, en in het bijzonder voor kinderen, die blind, doof of doofblind zijn, plaatsvindt in de talen en met de communicatiemethoden en -middelen die het meest geschikt zijn voor de desbetreffende persoon en in een omgeving waarin hun cognitieve en sociale ontwikkeling worden geoptimaliseerd.

4. Teneinde te helpen waarborgen dat dit recht verwezenlijkt kan worden, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om leerkrachten aan te stellen, met inbegrip van leerkrachten met een handicap, die zijn opgeleid voor gebarentaal en/of braille, en leidinggevenden en medewerkers op te leiden die op alle niveaus van het onderwijs werkzaam zijn. Bij deze opleiding moeten de studenten worden getraind in het omgaan met personen met een

handicap en het gebruik van de desbetreffende ondersteunende communicatie en andere methoden, middelen en vormen van en voor communicatie, onderwijstechnieken en materialen om personen met een handicap te ondersteunen.

5. De Staten die Partij zijn waarborgen dat personen met een handicap, zonder discriminatie en op voet van gelijkheid met anderen, toegang verkrijgen tot algemeen universitair en hoger beroepsonderwijs, beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en een leven lang leren. Daartoe waarborgen de Staten die Partij zijn dat redelijke aanpassingen worden verschaft aan personen met een handicap.

2. Grondwet

Artikel 1. Gelijkheidsbeginsel; verbod van discriminatie

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Artikel 23. Onderwijs

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.

2. 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.

3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.

4. In elke gemeente en in elk van de openbare lichamen, bedoeld in artikel 132a, wordt van overheidswege voldoend openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.

5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.

7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

3. Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ)

Artikel 2

1. Het verbod van onderscheid houdt mede in dat degene, tot wie dit verbod zich richt, gehouden is naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen.

2. Onder het verrichten van doeltreffende aanpassingen wordt in ieder geval verstaan het toelaten van assistentiehonden.

Artikel 2a

1. Degene tot wie het verbod van onderscheid zich richt, draagt daarnaast tenminste geleidelijk zorg voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dat voor hem een onevenredige belasting vormt.

2. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens enige wettelijke bepaling, worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld ter uitvoering van het eerste lid. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de geleidelijke verwezenlijking van de algemene toegankelijkheid, op het treffen van voorzieningen van eenvoudige aard en op de evenredigheid van de belasting.

3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 3

1. Het verbod van onderscheid geldt niet indien:
   a. het onderscheid noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid;
   b. het onderscheid een regeling, norm of praktijk betreft die tot doel heeft specifieke voorzieningen en faciliteiten te creëren of in stand te houden ten behoeve van personen met een handicap of chronische ziekte;
   c. het onderscheid een specifieke maatregel betreft die tot doel heeft personen met een handicap of chronische ziekte een bevoorrechte positie toe te kennen ten einde feitelijke nadelen verband houdende met de gronden handicap of chronische ziekte op te heffen of te verminderen en het onderscheid in een redelijke verhouding staat tot dat doel.

2. Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid geldt niet ten aanzien van indirect onderscheid indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Artikel 5b

1. Onderscheid is verboden bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake, alsmede bij het geven van loopbaanoriëntatie en advies of voorlichting over school- of beroepskeuze, indien dit geschiedt:
   a. in de uitoefening van een beroep of bedrijf;
   b. door de openbare dienst;
   c. door instellingen die werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting, welzijn, gezondheidszorg, cultuur of onderwijs of
   d. door natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf, voor zover het aanbod in het openbaar geschiedt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op terreinen bestreken door de paragrafen 3a en 4.

4. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Artikel 14. Verbod van discriminatie

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Eerste Protocol bij het EVRM

Artikel 2. Recht op onderwijs

Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.

Protocol No. 12 bij het EVRM

Artikel 1. Algemeen verbod van discriminatie

1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

2. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name een van de in het eerste lid vermelde gronden.

5. Europees Sociaal Handvest (herzien)

Artikel 15. Recht van personen met een handicap op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het gemeenschapsleven

Teneinde de doeltreffende uitvoering van het recht van personen met een handicap, ongeacht hun leeftijd en de aard en oorsprong van hun handicap, op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het gemeenschapsleven te waarborgen, verbinden de Partijen zich met name:

1. de nodige maatregelen te nemen om personen met een handicap begeleiding, onderwijs en vakopleiding te geven waar mogelijk binnen het kader van algemene stelsels, of, waar dit niet mogelijk is, middels gespecialiseerde openbare of particuliere instellingen;

2. hun toegang tot werk te bevorderen door alle maatregelen te treffen die beogen werkgevers aan te moedigen personen met een handicap in een normale werkomgeving in dienst te nemen en in dienst te houden en de arbeidsomstandigheden aan te passen aan de behoeften van de personen met een handicap, of, waar dat vanwege de handicap niet mogelijk is, zorg te dragen voor beschutte arbeid die is aangepast aan het niveau van de handicap. In bepaalde gevallen kunnen dergelijke maatregelen inschakeling van gespecialiseerde bemiddelingsbureaus inhouden;

3. hun volledige sociale integratie en participatie in het gemeenschapsleven te bevorderen door in het bijzonder maatregelen te treffen, met inbegrip van technische hulpmiddelen, die gericht zijn op het overwinnen van belemmeringen met betrekking tot communicatie en mobiliteit en op het toegang verschaffen tot vervoer, huisvesting, culturele activiteiten en vrijetijdsbesteding.

6. Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR)

Artikel 13. Recht op onderwijs

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op onderwijs. Zij zijn van oordeel dat het onderwijs gericht dient te zijn op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en van het besef van haar waardigheid en dat het dient bij te dragen tot de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zij zijn voorts van oordeel dat het onderwijs een ieder in staat dient te stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving en het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle volken en alle rasgemeenschappen, etnische en godsdienstige groeperingen, alsmede de activiteiten van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede dient te bevorderen.

2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen:
   a. Het primaire onderwijs voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar dient te zijn;
   b. Het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het secundaire technische onderwijs en het beroepsonderwijs, door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt;
   c. Het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt;

d. Het fundamenteel onderricht zoveel mogelijk dient te worden gestimuleerd of geïntensiveerd ten behoeve van personen die geen lager onderwijs hebben genoten of dit niet hebben voltooid;
e. De ontwikkeling van een stelsel van scholen van alle niveaus met kracht dient te worden nagestreefd, een passend stelsel van studiebeurzen in het leven dient te worden geroepen en materiële omstandigheden van het onderwijzend personeel voortdurend dienen te worden verbeterd.

3. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden om voor hun kinderen of pupillen andere dan door de overheid opgerichte scholen te kiezen, die beantwoorden aan de door de Staat vast te stellen of goed te keuren minimumonderwijsnormen en hun godsdienstige en zedelijke opvoeding te verzekeren overeenkomstig hun eigen overtuiging.

4. Geen onderdeel van dit artikel mag zodanig worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen of rechtspersonen inrichtingen voor onderwijs op te richten en daaraan leiding te geven, met inachtneming evenwel van de in het eerste lid van dit artikel neergelegde beginselen en van de voorwaarde dat het aan deze inrichtingen gegeven onderwijs beantwoordt aan door de Staat vastgestelde minimumnormen.

7. Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

Artikel 3. Belang van het kind

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

Artikel 28. Recht op onderwijs

1. 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:
   a. primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;
   b. de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;
   c. met behulp van alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor een ieder naar gelang zijn capaciteiten;
   d. informatie over en begeleiding bij onderwijs- en beroepskeuze voor alle kinderen beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken;
   e. maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen.

2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te verzekeren dat de wijze van handhaving van de discipline op scholen verenigbaar is met de menselijke waardigheid van het kind en in overeenstemming is met dit Verdrag.

3. De Staten die partij zijn, bevorderen en stimuleren internationale samenwerking in aangelegenheden die verband houden met onderwijs, met name teneinde bij te dragen tot de uitbanning van onwetendheid en analfabetisme in de gehele wereld, en de toegankelijkheid van wetenschappelijke en technische kennis en moderne onderwijsmethoden te vergroten. In dit opzicht wordt met name rekening gehouden met de behoeften van de ontwikkelingslanden.

Artikel 29. Doelen van het onderwijs

1. De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:
   a. de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;
   b. het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;
   c. het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of hare;
   d. de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;
   e. het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.

2. Geen enkel gedeelte van dit artikel of van artikel 28 mag zo worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen en rechtspersonen, onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, evenwel altijd met inachtneming van de in het eerste lid van dit artikel vervatte beginselen, en van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.

Bijlage II
– Lijst met geraadpleegde personen en organisaties

M. van Bockel	Ieder(in)
G. Boezaard	Ieder(in)
R. Dietvorst	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
S. van der Dussen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
W. van Hal	FNO
F. Heida	VNG
mr. drs. J.H. Kruseman	Advocaat
W. Ludeke	Lecso
mr. dr. S. Philipsen	UD Staatsrecht Universiteit Utrecht
mr. dr. N.A. Rijke	Raad van State
M. Sanders	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
V. Sariaslan	PO-raad
J.A. Schoonheim	NSGK Steunpunt Onderwijs
mr. K.J. Slump	Adviseur onderwijsrecht
K. Stieger	Bartiméus
J. Swuste	Lecso
C. Tijsseling	Kentalis
J. Tissink	VO-raad
prof. drs. D. van Veen	Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg, Naar inclusiever onderwijs
prof. mr. B.P. Vermeulen	Raad van State
J.A. Walst	Defence for Children
M. Zandbergen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
F. van Zoggel	JongPit