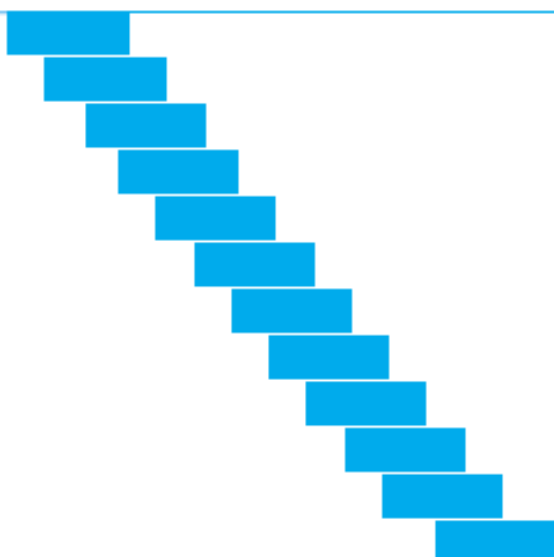




Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato.

Nummer: KOM014/2015

Datum: 8 september 2015



Werkt passend onderwijs?

Stand van zaken een jaar na dato.

Onderzoeksteam

Mw. mr. E.J.M. Vreeburg-Van der Laan Bsc

Mw. M.H. Wiersma MA

Inhoudsopgave

Inleiding	p. 04
Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet	p. 06
Hoofdstuk 2 Kinderrechtelijk kader	p. 08
Hoofdstuk 3 Bevindingen van het onderzoek	p. 09
Hoofdstuk 4 Conclusies	p. 21
Hoofdstuk 5 Aanbevelingen	p. 26
Bijlage: Juridisch kader	p. 29

Inleiding

Per 1 augustus 2014 is de invoering van passend onderwijs officieel van start gegaan. Het doel van passend onderwijs is dat er voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd.¹ Om dat te verwezenlijken is met de invoering van passend onderwijs een zorgplicht ontstaan voor kinderen die zich met een specifieke onderwijsbehoefte aanmelden bij een school. Deze term zorgplicht is niet in de Wet Passend Onderwijs² opgenomen of gedefinieerd. Wel is in de Wetten op het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en de expertisecentra, die door de Wet Passend Onderwijs zijn gewijzigd, beschreven wat van scholen en samenwerkingsverbanden in dit kader wordt verwacht. Het komt er op neer dat scholen primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de zorgplicht en dat samenwerkingsverbanden daarvoor het juiste beleid moeten voeren en de juiste voorwaarden en voorzieningen moeten creëren. Uiteindelijk zijn scholen en samenwerkingsverbanden er samen voor verantwoordelijk dat leerlingen een zo passend mogelijke plek in het onderwijs krijgen.³ Hierdoor zouden – kort gezegd – minder kinderen thuis, in het speciaal onderwijs of op niet de juiste onderwijsplek terecht moeten komen.

Of deze doelstellingen behaald zullen worden, kan nu, een jaar na de invoering van passend onderwijs, onmogelijk worden vastgesteld. Dat zou ook geen recht doen aan de situatie en de tijd die scholen, samenwerkingsverbanden, ketenpartners en ouders nodig hebben om het nieuwe onderwijssysteem te laten werken. Tegelijk hoort geen enkel kind verstoken te zijn van onderwijs. De Kinderombudsman heeft eerder zijn zorgen uitgesproken over het aantal thuiszitters en het onderwijssysteem⁴ en ontving ook het afgelopen schooljaar opnieuw vele vragen, klachten en signalen over het niet tot stand komen van een passende vorm van onderwijs. Er zijn dus nog altijd kinderen die niet de

¹ Zoals beschreven in de Memorie van Toelichting op de Wet Passend Onderwijs, zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 106, nr. 3, pagina 1.

² De volledige aanduiding van de wet is: "Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs," gepubliceerd in Staatsblad 2012 533. Deze wet wordt voor de leesbaarheid verder aangeduid als Wet Passend Onderwijs.

³ Zie de artikelen 40 lid 4 van de Wet op het primair onderwijs, 27 lid 2c van de Wet op het voortgezet onderwijs en 40 lid 5 van de Wet op de expertisecentra voor de zorgplicht voor scholen. Artikel 40 lid 4 van de Wet op het primair onderwijs luidt:

"Indien de toelating van een leerling die extra ondersteuning behoeft, wordt geweigerd, vindt de weigering niet plaats dan nadat het bevoegd gezag er, na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de schoolondersteuningsprofielen van de betrokken scholen, voor heeft zorg gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten. Onder andere school kan ook worden verstaan een school voor speciaal onderwijs, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs."

De artikelen in de andere twee wetten zijn nagenoeg gelijklopend.

Zie verder artikel 18a van de Wet op het primair onderwijs en artikel 17a van de Wet op het voortgezet onderwijs voor de taakomschrijving van de samenwerkingsverbanden. Zie voor de taken van de scholen en de samenwerkingsverbanden ook de Memorie van Toelichting op de Wet Passend Onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106, nr. 3, in het bijzonder pagina 2, 14, 17 en 23. Hierin is ten aanzien van de samenwerkingsverbanden als doelstelling opgenomen dat alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, passend onderwijs krijgen, dat er een samenhangend geheel is van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen de scholen en dat alle leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces doormaken. Zie tot slot het Toezichtkader 2013 Passend Onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs.

⁴ Zie het rapport 'Van leerplicht naar leerrecht' uit 2013, KOM002/2013.

passende vorm van onderwijs krijgen waar zij recht op hebben. De invoering van passend onderwijs was voor hen niet de beloofde oplossing. Dit baart de Kinderombudsman zorgen en was aanleiding voor een onderzoek om te zien waar betrokken partijen het afgelopen jaar tegenaan zijn gelopen bij de invoering van passend onderwijs. De knelpunten van het afgelopen schooljaar bieden aanknopingspunten voor verbetering in het komend schooljaar.

De centrale onderzoeksvraag van dit rapport luidt: *In hoeverre leidt een jaar na dato de invoering van passend onderwijs in de praktijk tot een passende vorm van onderwijs voor ieder kind?* Met diverse partijen uit het onderwijsveld is besproken waar het lukt om passend onderwijs tot stand te brengen en waar niet en welke knelpunten daar aan ten grondslag liggen. Ook is geanalyseerd wat er nodig is om het passend onderwijsstelsel beter te laten werken. Het onderzoek heeft zich daarbij toegespitst op het primair en voortgezet onderwijs.

Het doel van dit rapport is om enerzijds inzicht te geven in een aantal knelpunten in het *systeem* van passend onderwijs. De Kinderombudsman vraagt hiervoor in het bijzonder de aandacht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en doet een aantal aanbevelingen ter verbetering van dit onderwijsstelsel. Anderzijds is het doel om de knelpunten in de *dagelijkse praktijk* van de zorgplicht in kaart te brengen en een handreiking te bieden voor de manier waarop deze zorgplicht in de praktijk beter vorm zou kunnen krijgen. De Kinderombudsman wil alle betrokkenen met deze informatie handvatten geven om in het schooljaar 2015-2016 en ook daarna voor zoveel mogelijk kinderen een passende vorm van onderwijs mogelijk te maken, voor alle kinderen ongeacht of zij een specifieke onderwijsbehoefte hebben.

De Kinderombudsman bedankt allen die betrokken waren bij de totstandkoming van dit rapport. De Kinderombudsman is erg blij met de openhartigheid waarmee is gesproken over de vraagstukken waar ouders en professionals mee te maken hebben. De Kinderombudsman heeft gezien dat velen het (passend) onderwijs tot een succes willen maken maar zich vaak geplaagd zien voor verschillende dilemma's en hindernissen. Dit rapport is bedoeld om weer een stap verder te komen.

Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet

Onderzoeksvraag en subvragen

De onderzoeksvraag in het onderzoek is:

In hoeverre leidt een jaar na dato de invoering van passend onderwijs in de praktijk tot een passende vorm van onderwijs voor ieder kind?

Deelvragen daarbij zijn: Wat is de rol van de samenwerkingsverbanden en scholen in het tot stand brengen van passend onderwijs? Waar liggen voor hen de kansen en belemmeringen? Wat is de rol van andere partijen, zoals ouders, Inspectie van het Onderwijs, Bureau Onderwijsconsulenten, Gedragswerk, gemeentes en Ingrado/leerplichtambtenaren? Waar liggen voor hen de kansen en belemmeringen? Wat zijn *best practices* en wat zijn *failures*? Wat hebben partijen van elkaar nodig om passend onderwijs te laten werken?

Onderdelen van het onderzoek

Om inzicht te verkrijgen in bovengenoemde vragen is een expertmeeting georganiseerd met een brede vertegenwoordiging uit het veld. Voor de samenstelling is grotendeels aansluiting gezocht bij de deelnemers van een eerdere expertmeeting naar aanleiding van het vorige rapport van de Kinderombudsman 'Van leerplicht naar leerrecht' uit 2013, aangevuld met een aantal extra vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden.

Vervolgens zijn aanvullende gesprekken gevoerd met een aantal andere stakeholders en relevante partijen uit het veld. Ook zijn er verdiepende gesprekken geweest met een aantal deelnemers aan de expertmeeting.

Langs deze wegen is informatie ingewonnen bij ouders, ouderbelangenorganisaties en oudervertegenwoordigers, de PO-Raad, de VO-raad, Ingrado, de Inspectie van het Onderwijs, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, IVIO Wereldschool, Geschillencommissie Passend Onderwijs, Bureau Onderwijsconsulenten, Gedragswerk, gemeentes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, samenwerkingsverbanden, het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek, een hoogleraar Onderwijsrecht en het Kohnstamm Instituut/Universiteit van Amsterdam.

Naast de informatie uit het veld is een dossierstudie verricht naar de signalen die bij de Kinderombudsman zijn binnengekomen. De verhalen van kinderen, ouders en professionals zijn geanalyseerd op gemene delers en opvallende zaken. Ook zijn uitspraken van de Geschillencommissie Passend Onderwijs, andere onderzoeken, rapporten, voortgangsrapportages en evaluaties over de invoering van passend onderwijs bestudeerd alsmede relevante wet- en regelgeving.

Afbakening onderwerp

Het onderzoek heeft zich toegespitst op het primair en voortgezet onderwijs. De MBO-raad is aanvankelijk wel gevraagd om een reactie, maar het MBO is bij nadere

beschouwing buiten het onderzoek gebleven. Dat laat onverlet dat de bevindingen van dit onderzoek voor een deel toepasselijk zijn op en voor het MBO. Tegelijk kent het MBO zo zijn eigen uitdagingen die in dit onderzoek dus niet aan de orde zijn gekomen.

Vervolgonderzoek

De omvang van dit onderzoek bood onvoldoende ruimte om alle onderdelen van de invoering van passend onderwijs in zijn volledigheid te kunnen meenemen. Er zijn keuzes gemaakt. Nader onderzoek, niet alleen door de kinderombudsman, is daarom geboden. Een onderwerp dat in ieder geval nadere bestudering behoeft is de gevolgen van de invoering van passend onderwijs voor het MBO. Een ander onderwerp betreft hoe de Praktijkscholen en het LWOO een bijdrage gaan leveren aan passend onderwijs. Daarnaast is de stem van de kinderen en hun mening en ervaringen nog ondervertegenwoordigd: de Kinderombudsman heeft hun verhaal gehoord via de signalen die binnen kwamen bij zijn bureau, maar het zou goed zijn om hun ervaringen breder te onderzoeken alsmede de vraag waar zij verder nog behoefte aan hebben. Ook de vraag in hoeverre de leerkrachten voldoende in hun kracht gezet worden en kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden, is een relevant onderzoeksonderwerp. Voorts zouden de gevolgen van de invoering van passend onderwijs voor het leerlingenvervoer nog onderwerp van onderzoek moeten zijn: leerlingenvervoer is vaak essentieel voor de toegankelijkheid van onderwijs en hoe wordt daar nu mee om gegaan? Tot slot gaat dit onderzoek over de ervaringen en gevolgen van het eerste jaar passend onderwijs. Het zou goed zijn om ook de effecten op de langere termijn te monitoren. Hieraan lijkt invulling worden gegeven door de Evaluatie Passend Onderwijs Lange Termijn onder verantwoordelijkheid van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

Hoofdstuk 2 Kinderrechtelijk kader

Ieder kind heeft recht op onderwijs. Dit recht vloeit rechtstreeks voort uit de artikelen 28 en 29 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Recht op onderwijs betekent dat er passend onderwijs beschikbaar moet zijn. Dat wil zeggen onderwijs dat aansluit op de capaciteiten van een kind en waarbij aandacht is voor zowel de cognitieve ontwikkeling als de ontplooiing van andere talenten. Uitgangspunt daarbij is klassikaal en inclusief onderwijs voor iedereen, ook voor kinderen met een beperking of een specifieke onderwijsbehoefte en waar nodig hebben zij recht op extra ondersteuning of begeleiding. Als onderwijs op school (tijdelijk) niet mogelijk is, moet gezocht worden naar alternatieven.

Overheid, scholen en ouders dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het invullen van het recht op onderwijs. Ouders zijn op grond van het Kinderrechtenverdrag als eerste verantwoordelijk voor hun kinderen, voor hun opvoeding, persoonlijke verzorging en dat zij naar school gaan. De overheid en scholen zijn ingevolge het verdrag er voor verantwoordelijk dat kinderen op basis van gelijke kansen hun recht op onderwijs kunnen verwezenlijken. Scholen moeten daarbij zorgen voor een aanbod van onderwijs dat gericht is op een zo volledig mogelijke ontplooiing van het kind en geschikt personeel.

Waar keuzes gemaakt moeten worden, horen de belangen van kinderen een eerste overweging te zijn. In het geval van conflicterende belangen, horen de belangen van kinderen in de regel te prevaleren. In het kader van dit rapport kunnen de belangen van kinderen in het bijzonder ingevuld worden aan de hand van hun recht op onderwijs, non-discriminatie en het recht op een volwaardig en behoorlijk leven voor kinderen met een geestelijke of lichamelijke handicap.

Tot slot horen kinderen gehoord te horen over zaken die hen aangaan, zodat zij hun mening kunnen geven en daar op passende wijze rekening mee gehouden kan worden. Om hun mening te kunnen vormen moeten kinderen toegang hebben tot informatie en goed geïnformeerd worden.

Een overzicht van de relevante bepalingen uit het IVRK en aanverwante bronnen is te vinden in de bijlage. Tevens is in de bijlage een opsomming opgenomen van Nederlandse wetgeving die in het kader van dit onderzoek en het recht op onderwijs voor kinderen relevant is.

Tot slot wordt opgemerkt dat, ter onderscheiding van de term ‘passend onderwijs’ op basis van de Wet Passend Onderwijs, in dit rapport de invulling van het recht op onderwijs op grond van het IVRK wordt aangeduid met ‘een passende vorm van onderwijs’.

Hoofdstuk 3 Bevindingen van het onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat het eerste jaar van passend onderwijs zowel positieve ontwikkelingen als (nieuwe) knelpunten kent. Door betrokkenen is als positief benoemd dat scholen beter kijken naar wat zij zelf kunnen betekenen voor een kind en kinderen vaker een tweede kans lijken te geven binnen het reguliere onderwijs. Ook wordt er volgens betrokkenen bij de meeste scholen en samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid en urgentie gevoeld om een oplossing te vinden als onderwijs niet vanzelfsprekend is. Daarnaast volgt uit het onderzoek dat er meer nagedacht wordt over alternatieven en maatwerk en wordt over nut en noodzaak daarvan de discussie gevoerd. De Kinderombudsman ziet met instemming dat voor en door dit alles nieuwe netwerken tot stand komen, er meer wordt samengewerkt en er tot betere oplossingen wordt gekomen.

Ondanks bovengenoemde positieve ontwikkelingen blijkt uit het onderzoek dat er oude en nieuwe knelpunten zijn waardoor het toch niet lukt om een passende vorm van onderwijs voor alle kinderen mogelijk te maken. De belangrijkste knelpunten die tijdens het onderzoek geïdentificeerd zijn, blijken allemaal componenten te zijn van de zorgplicht: hetzij op het niveau van het onderwijssysteem, hetzij op het niveau van de praktische uitvoering. De twee typen knelpunten worden hieronder weergegeven. Waar bekend zijn ook *best practices* genoemd om het knelpunt eventueel op te heffen.

Knelpunten op het niveau van het onderwijssysteem

De Kinderombudsman ziet vier knelpunten op het niveau van het onderwijssysteem:

1. Niet alle thuiszitters vallen onder passend onderwijs

De reden dat kinderen geen onderwijs volgen, is divers. Grofweg kan de volgende onderverdeling gemaakt worden: 1) het kind is (tijdelijk) ziek (psychisch en/of somatisch) of heeft een fysieke of verstandelijke beperking, 2) de school is handelingsverlegen (vaak in verband met gedragsproblemen van het kind), 3) de ouders willen wel dat het kind naar school gaat maar doen dat (tijdelijk) niet in verband met omstandigheden op school (vaak in verband met de sociale veiligheid op school of geen passend onderwijsaanbod), 4) de ouders kiezen er bewust voor om hun kind niet naar school te laten gaan (hetzij uit levensovertuiging/religieuze overtuiging, hetzij om andere redenen). En dan zijn er nog de kinderen die vóór de inwerkingtreding van de Wet Passend Onderwijs vrijgesteld waren van de leerplicht: zij zijn vaak helemaal buiten beeld van scholen, samenwerkingsverbanden, leerplichtambtenaren of de Inspectie van het Onderwijs. Zij zitten thuis, maar willen soms best een nieuwe kans.

Niet al deze kinderen vallen onder de nieuwe wetgeving van passend onderwijs. Immers geldt de uit de wet voortvloeiende zorgplicht alleen voor kinderen met een specifieke onderwijsbehoefte. Feitelijk zal vooral groep 1 daaronder vallen en een deel van groep 2. Op de overige kinderen is de zorgplicht niet van toepassing. In de praktijk wordt ervaren dat niemand zich voor hen

verantwoordelijk voelt. Zij vallen dus ondanks de Wet Passend Onderwijs buiten de boot.

2. Gebrek aan doorzettingsmacht

Volgens de zevende voortgangsrapportage Passend Onderwijs is in 60% van de samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht formeel belegd. Uit het onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat er daarnaast ook een aantal samenwerkingsverbanden is waarin die doorzettingsmacht misschien nog niet formeel belegd is, maar waarin wel altijd een oplossing wordt gevonden. Tegelijk kwam in het onderzoek naar voren dat het formeel beleggen van doorzettingsmacht niet betekent dat die in de praktijk ook werkt. Dit wordt vooral toegeschreven aan het feit dat degene met de formele doorzettingsmacht onvoldoende onafhankelijk was en/of feitelijk niet in staat was een oplossing op te leggen aan betrokken scholen en samenwerkingsverbanden. Een percentage van 60% zegt dus niets als het beleggen van doorzettingsmacht (de formele bevoegdheid om een beslissing te nemen) niet ook betekent dat er sprake is van het gezag om een beslissing ook daadwerkelijk te forceren.

De scholen en samenwerkingsverbanden regelen de doorzettingsmacht bij voorkeur zelf. Andere professionals en ouders spreken evenwel hun voorkeur uit voor een onafhankelijke derde buiten de scholen en het samenwerkingsverband. In de ideale situatie heeft die onafhankelijke derde deskundigheid op het gebied van onderwijs en de bevoegdheid om een kind op een school te plaatsen. Daarbij zouden de belangen van het kind leidend moeten zijn en prevaleren, niet de belangen van school, samenwerkingsverband of ouders. Als praktische tip kreeg de Kinderombudsman mee dat zo'n derde ook moet kunnen beschikken over geld om de plaatsing mogelijk te maken: op die manier kan een school toch bekostiging krijgen voor een kind dat wordt bijgeplaatst na de peildatum van 1 oktober (wanneer bepaald wordt voor hoeveel leerlingen een school financiering krijgt) om de tijd te overbruggen tot de volgende peildatum. De leerplichtambtenaar of onderwijsconsulent werden doorgaans niet genoemd als iemand die nu die positie of doorzettingsmacht heeft.

Tijdens het onderzoek kwamen verschillende *best practices* voorbij. Eén daarvan is de taskforce thuiszitters in Rotterdam. In deze taskforce werken schoolbesturen en de gemeente samen en is er sprake van feitelijke doorzettingsmacht: de taskforce thuiszitters heeft de bevoegdheid een kind op een school te laten plaatsen. Een ander voorbeeld van een *best practice* is van twee naburige samenwerkingsverbanden die over en weer iemand aanwijzen die doorzettingsmacht krijgt binnen het andere samenwerkingsverband. Het voordeel is dat zo iemand bekend is met het (lokale) onderwijsveld, maar binnen het naburige samenwerkingsverband onafhankelijker kan opereren dan in de eigen organisatie.

Een ouder belt:

"Mijn kind heeft een extra zorgbehoefte. Hij functioneert het beste in een kleine klas. Die kan de school waar ik hem heb aangemeld niet bieden. De vraag is ook

of er een geschikte plek is binnen het samenwerkingsverband. Ik denk dat er gezocht moet worden naar een alternatief buiten het samenwerkingsverband, maar niemand doet wat. De onderwijsconsulent en leerplichtambtenaar hebben het bijtje er bij neer gegooid. De school en het samenwerkingsverband kijken niet meer naar ons om. En ondertussen zit mijn kind thuis. Moet ik een advocaat inschakelen?"⁵

3. Onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk

De bevrageden zijn unaniem in hun visie dat er tot op zekere hoogte zeker maatwerk mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving. Ook het Sectorakkoord Voortgezet Onderwijs 2014-2017 biedt soms de benodigde ruimte om maatwerk te leveren. Deze mogelijkheden volstaan doorgaans voor de lichtere gevallen en worden met de invoering van passend onderwijs ook steeds beter benut, ziet men. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen die nog wel naar school komen, maar daarbij extra ondersteuning nodig hebben die ook te organiseren is binnen het samenwerkingsverband of eenvoudig extern is in te kopen.

Echter, wanneer de zaak complexer wordt, bijvoorbeeld omdat de schoolgang niet vanzelfsprekend is, de benodigde ondersteuning binnen het samenwerkingsverband niet beschikbaar is of er een combinatie van zorg en onderwijs nodig is, dan biedt passend onderwijs volgens betrokkenen vaak geen goede oplossing. Voor een geschikte oplossing in complexe gevallen is het vaak nodig dat er buiten het samenwerkingsverband kan worden gekeken naar mogelijkheden. Die mogelijkheden verhouden zich doorgaans niet met wet- en regelgeving. In het bijzonder gaat het daarbij om de schoolplicht die in beginsel samengaat met de leerplicht en het verbod dat overheidsgeld naar particuliere instellingen vloeit. Wettelijk kan een kind dus niet tijdelijk geplaatst worden op een particuliere instelling – tenzij ouders hier zelf voor betalen. De staatssecretaris heeft dat tijdens het Algemeen Overleg op 30 juni ook nog eens bevestigd.⁶ Alleen de inkoop van particuliere expertise die vervolgens ingezet wordt op een reguliere school zou toegestaan zijn.

Het gebrek aan dit soort mogelijkheden voor maatwerk was er al vóór de invoering van passend onderwijs en is door het ontstaan van de zorgplicht niet veranderd. Wel leidt het ertoe dat scholen en samenwerkingsverbanden die zich nu geplaatst zien voor de verplichting om complexe casuïstiek op te lossen, zich deze belemmeringen beter realiseren en er op vast lopen. En wat dan?

Artikel 5a van de Leerplichtwet, op grond waarvan een kind kan worden vrijgesteld van de leerplicht, benoemen alle ondervraagden als feitelijk geen oplossing omdat een kind er juist geen onderwijs door krijgt; wel lijkt het soms de enige mogelijkheid om rust te creëren voor een kind.

⁵ Alle casuïstiek is geanonimiseerd en soms samengesteld uit verschillende klachten en hulpvragen om te voorkomen dat zaken herleidbaar zijn. Namen zijn gefingeerd. De onderliggende zaken en echte namen zijn bij de Kinderombudsman bekend.

⁶ Het verslag van het algemeen overleg op 30 juni 2015 over de voortgangsrapportage passend onderwijs, zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 497, nr. 175.

Artikel 11g van de Leerplichtwet, op grond waarvan een kind (gedeeltelijk) vrijgesteld kan worden van de schoolplicht, biedt meer mogelijkheden, maar wordt niet door iedereen omarmd omdat het nog steeds een vorm van vrijstelling is en daarmee geen oplossing binnen passend onderwijs of is gewoonweg onbekend.

Verder zijn de zogenaamde 'Miep Ziek'-contracten genoemd waarbij met medeweten van de Inspectie van het Onderwijs voor sommige kinderen onderwijs op de thuislocatie mogelijk werd gemaakt. Over de mogelijkheden van deze vorm van maatwerk is in de afgelopen jaren veel onduidelijkheid ontstaan: de meeste ouders en professionals weten niet hoe zij eventueel een beroep kunnen doen op zo'n vorm van maatwerk en wat de voorwaarden zijn. Voor hen ontbreekt iedere transparantie over de toegang en toepassing en is er sprake van schimmige constructies. De Inspectie van het Onderwijs heeft laten weten dat het beleid en de regelgeving met betrekking tot maatwerktrajecten inmiddels onderwerp zijn van een brief die de staatssecretaris van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dit najaar aan de Tweede Kamer stuurt. Daarin zal ook worden ingegaan op de mogelijkheden en onmogelijkheden voor maatwerktrajecten.

Ook zijn er scholen en samenwerkingsverbanden die omwille van het kind soms zelf een vorm van maatwerk organiseren die niet helemaal past binnen de wet. Als voorbeeld kwam tijdens het onderzoek naar voren dat scholen een kind tijdelijk op een zorgboerderij lieten bijkomen. Dit werd niet goedgekeurd door de Inspectie van het Onderwijs en scholen die deze vorm van maatwerk toepasten zijn daarover aangeschreven.

De klacht van ouders en een deel van het onderwijsveld is dan ook dat waardevolle alternatieven die in een complexe situatie een laatste oplossing zijn, onmogelijk worden gemaakt door de huidige wet- en regelgeving. Om deze reden zitten kinderen thuis – zonder onderwijs. Ruimte voor de inzet van kleinschalige initiatieven, particuliere instellingen, zorgboerderijen en andere vormen van onderwijs op een andere locatie wordt soms niet gemist door bevrageden. Het gaat volgens hen daarbij niet om de kinderen waarvan ouders thuisonderwijs wensen of in gevallen waarin scholen enkel stellen handelingsverlegen te zijn. Het gaat om situaties waarin een kind tijdelijk een adempauze nodig heeft of niet in staat is een school te bezoeken door ziekte of andere uitzonderlijke individuele omstandigheden. Daar moeten meer alternatieven voor komen.

Een vader schrijft de Kinderombudsman:

"Mijn dochter zit al een paar maanden thuis. Ze heeft last van ernstige depressies. Ik heb een geschikte school gevonden ingebed in een particuliere instelling die ook de juiste zorg kan bieden. Maar volgens de school mag dit niet. Ook het samenwerkingsverband wil niet mee in ons plan. Zij gaan eerst nog verder zoeken naar mogelijkheden binnen het eigen samenwerkingsverband. Dat snap ik wel, maar alle mogelijkheden zijn al beproefd en niet geschikt gebleken. Ze kan het op dit moment gewoon niet aan om vijf hele dagen in de week op

school te zitten en dat is toch waar ze steeds op uitkomen. De zoektocht duurt maar voort. Ondertussen zit mijn dochter maar thuis weg te kwijnen, terwijl er een school is die haar zo wil opnemen. Wat kunnen we doen?"

Een professional beschrijft de volgende situatie:

"Een kind is hoogbegaafd en heeft autisme. De ouders hebben een geschikte plek gevonden op een particuliere school. Dat kan wettelijk niet en de school en het samenwerkingsverband stellen voor dat het kind naar het speciaal onderwijs gaat. Maar daar past dit kind niet, noch qua IQ noch qua ondersteuningsbehoefte. Het heeft baat bij een kleine rustige groep waarin onderwijs wordt aangeboden dat past bij haar intelligentie. En dat is niet voorhanden binnen het samenwerkingsverband."

4. Onvoldoende informatievoorziening en ondersteuning voor ouders en kind

Ouders en professionals geven aan dat ouders niet weten waar ze staan en waar ze recht op hebben. Scholen zouden op basis van de zorgplicht ook de plicht hebben om ouders te informeren maar geven hier volgens diverse betrokkenen onvoldoende invulling aan. Er zijn wel verschillende organisaties en instanties die ouders en kinderen kunnen informeren, maar die zijn vaak nog onvoldoende bekend, hebben geen landelijke werking of bieden niet het juiste aanbod aan. Met name wanneer ouders in een vroegtijdig stadium behoefte hebben aan ondersteuning in hun contact met de school of het samenwerkingsverband blijkt er een leemte te zijn: informatiepunten bieden deze ondersteunende dienst vaak niet en onderwijsconsulenten kunnen vaak pas in een later stadium worden ingeschakeld. Daarnaast zijn veel ouders in het geheel niet bekend met het bestaan en de (kosteloze) inzet van Bureau Onderwijsconsulenten.

Ouders en kinderen hebben hierdoor vaak geen idee wanneer de zorgplicht van de school in werking treedt (formeel pas als het kind schriftelijk is aangemeld bij een school: een telefoontje is niet genoeg) en wanneer zij zich tot het samenwerkingsverband kunnen of moeten wenden, hebben verkeerde verwachtingen van de zorgplicht, weten niet wat hun rechten zijn ten opzichte van de school als er iets anders besloten wordt dan de ouders/het kind voor ogen hebben of als de school het kind wil overplaatsen of verwijderen. Ook is het besluitvormingsproces rond toelaten, verwijderen of onderwijsondersteuning vaak niet transparant en volstrekt onnavolgbaar voor ouders ondanks dat zij hier zelf onderdeel van uitmaken.

Een moeder belt:

"Onze dochter heeft een lichte vorm van autisme. Zodra we dit meldden bij een school, werd ons gezegd dat zij daar geen ondersteuning voor konden bieden. We zijn meerdere scholen langs geweest. Pas onlangs werd ons duidelijk dat een school haar niet zomaar kan weigeren, mits ze formeel is aangemeld, omdat 'dan pas de zorgplicht ingaat'. Geen enkele school heeft ons daar op gewezen; ze hielden ons al af via de telefoon."

Knelpunten in de praktische uitvoering van de zorgplicht

Behalve de bovengenoemde knelpunten in het onderwijssysteem, bestaat er een aantal knelpunten rond de praktische uitvoering en invulling van de zorgplicht. Het gaat daarbij om de volgende punten:

1. Het kind staat niet centraal

Uit het onderzoek volgt dat er veelal wordt gepraat óver het kind in plaats van mét het kind. Op basis van een papieren dossier dat soms niet eens compleet is, nemen scholen of samenwerkingsverbanden verstrekkende besluiten over toelating, verwijdering of plaatsing op een andere school dan waar een kind zich heeft aangemeld. Ouders ervaren dat het formele beleid, financiële of organisatorische belangen van de school of het samenwerkingsverband soms een doorslaggevende rol spelen. Professionals stellen daar tegenover dat een school ook verantwoordelijk is voor een gezonde bedrijfsvoering en de belangen van de andere kinderen op school. Al met al kan het verkeren dat beslissingen worden genomen zonder dat het individuele kind en zijn of haar mening en wensen centraal staan.

De belangen van het kind komen beter over het voetlicht als er wordt gesproken mét het kind, blijkt uit het onderzoek. Een samenwerkingsverband beschreef hoe een mogelijke oplossing aanvankelijk door de school werd verworpen, maar dat men hier op terugkwam na een gesprek met het betrokken kind. De school zag de houding van het kind, wat het (aan)kon en wilde en besloot om het kind toch op school een plek en maatwerk aan te bieden, ondanks het formele beleid en de financiële gevolgen.

Ook is er op gewezen dat een gesprek met het kind duidelijk kan maken wat het kind zelf wil: zeker bij hoog opgelopen conflicten lopen de wensen van ouders niet altijd meer parallel met de wensen en belangen van een kind.

Alexa van 16 jaar schreef ons een email:

"Op school kreeg ik niet de begeleiding die we hadden afgesproken. Daardoor ging het rond kerst mis. Ik kon mij niet meer concentreren. Ik moest van de school naar speciaal onderwijs, maar dat wilde ik niet. Mijn ouders hebben er toch mee ingestemd en me aangemeld bij een school voor speciaal onderwijs. Ik voel me daar echt niet op mijn gemak. Ik wil gewoon naar een normale school, ergens waar ik gewoon vrienden kan maken en normaal kan werken. Ik ben nu zelf gaan zoeken naar scholen. Maar het probleem is dat niemand naar mij luistert en niemand mij wil. Geen enkele school. Ik ben bijna al mijn vrienden kwijt en mijn motivatie. Ik ben ook maar een mens. Maar dat realiseert mijn oude school zich niet."

2. Haperende communicatie ouders/kind – school/samenwerkingsverband

Door een gebrek aan kennis en informatie bij ouders, maar soms ook bij school of samenwerkingsverband, is de communicatie tussen deze partijen zelden gelijkwaardig en verloopt daardoor niet soepel. Ook blijkt uit het onderzoek dat het samenwerkingsverband zich soms niet opstelt als gesprekspartner voor de

ouder, terwijl het dat (in ieder geval vanaf het moment dat de school geen passend onderwijs kan bieden) wel dienen te zijn. Het samenwerkingsverband onttrekt zich ten onrechte, is een veel gehoorde klacht.

Tijdens het onderzoek is benoemd dat er te weinig op overeenstemming gericht overleg is met de ouders en dat er daarnaast in het algemeen te weinig met de ouders en het kind wordt gesproken. Ook wordt benoemd dat een school/samenwerkingsverband vaak pas met ouders in gesprek wil gaan op het moment dat zij al een oplossing bedacht hebben. Ouders en kinderen ervaren vervolgens dat zij de beslissing van de school opgelegd krijgen in plaats van dat er nog een gesprek over mogelijk is. Ook geven zij aan dat de school daarbij soms 'dreigt' een melding zullen doen bij Veilig Thuis als ouders niet instemmen. Ouders ervaren hierdoor een grote afhankelijkheid van de wil en welwillendheid van de school.

Vanuit scholen en samenwerkingsverbanden is gewezen op de verantwoordelijkheid die ouders hebben in het geheel: zij stellen soms onmogelijke eisen aan de school. Vanuit de scholen en samenwerkingsverbanden wordt in dit kader benadrukt dat het heel belangrijk om tijdig de verwachtingen te benoemen en zo nodig bij te stellen. Verwachtingsmanagement richting ouders en constructieve participatie door ouders is belangrijk voor goede communicatie.

Als *best practice* is aangedragen om al met ouders in gesprek te gaan zonder dat de school of het samenwerkingsverband al een oplossing heeft. Een open gesprek waarin de school aangeeft dat men het ook niet precies weet, kan veel heilzamer zijn dan de ouders en het kind confronteren met een definitief besluit. Bovendien kan een dergelijk gesprek al in een eerder stadium plaatsvinden en kunnen ouders meedenken en meegenomen worden in de (on)mogelijkheden van een school of samenwerkingsverband. Benoemd is dat het proces soms belangrijker is dan de uitkomst, zeker voor de acceptatie door ouders en kind van het uiteindelijke resultaat.

Een andere *best practice* die naar voren komt, is de werkwijze waarin men direct na aanmelding van een kind met een specifieke onderwijsbehoefte met zoveel mogelijk relevante spelers om tafel gaat. Een samenwerkingsverband nodigt bijvoorbeeld waar mogelijk iedereen uit die nodig is voor een toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs: op deze manier kan er gezamenlijk een afweging worden gemaakt en de toelaatbaarheidsverklaring eventueel meteen worden afgegeven.

Robin schreef ons:

"Ik zit op een school voor speciaal onderwijs. Ik kan daar niet 5 HAVO doen. Ik wil daarom volgend jaar naar een school voor regulier onderwijs waar ik 5 HAVO kan afmaken. Maar mijn school wil daar niet aan meewerken. Die heeft zijn mening al klaar en wil niet met mij en mijn ouders in gesprek. Wat kan ik doen?"

3. Gebrekkige verantwoordelijkheid bij scholen/samenwerkingsverbanden

Met de invoering van passend onderwijs is een zorgplicht ontstaan voor scholen. Enerzijds wordt door betrokkenen gezien dat scholen en samenwerkingsverbanden zich meer en meer bewust worden van de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden richting leerlingen en ouders. Tegelijk signaleren betrokkenen uit het gehele onderwijsveld dat een aantal scholen en samenwerkingsverbanden op allerlei manieren onder hun zorgplicht en de verantwoordelijkheden die daarbij horen proberen uit te komen. Als voorbeelden worden genoemd:

- scholen die hun aanmeldingsformulier op hun website onvindbaar maken, zodat formele aanmelding wordt bemoeilijkt;
- scholen met een strikte hantering van de voorwaarde dat een kind schriftelijk aangemeld moet zijn voordat de zorgplicht in werking treedt en die ouders daar niet op wijzen wanneer zij bellen of langskomen;
- scholen die de toelating van bepaalde groepen in aantal bij voorbaat beperken door aan te geven dat er 'slechts in beperkte mate ondersteuning mogelijk is voor doelgroep X';
- scholen die voor de zomer een rudimentaire selectie maken van de bulk van aanmeldingen en daarbij onvoldoende zorg besteden aan de mogelijkheden om een kind toch onderwijs te kunnen bieden of daar nader onderzoek naar te doen;
- scholen die daags voor de vakantie ouders en kind laten weten dat het kind na de zomer niet meer terug hoeft te komen en daarna de deuren sluiten. Vervolgens is niemand meer bereikbaar en zijn ouder en kind alsnog op zichzelf aangewezen.

Behalve onwil om verantwoordelijkheid te nemen, is tijdens het onderzoek ook naar voren gekomen dat er soms sprake is van onmacht of onduidelijkheid bij scholen over hun verantwoordelijkheden: waar begint deze verantwoordelijkheid precies, wat houdt deze in, hoe verhoudt de verantwoordelijkheid van de school zich ten opzichte van het samenwerkingsverband en wanneer is het samenwerkingsverband aan zet? Kortom: betrokkenen geven aan dat de verhouding tussen school en samenwerkingsverband vaak nog volwassen moet worden en moet uitkristalliseren en in dat proces is de verantwoordelijkheid niet altijd duidelijk, belegd of gevoeld.

Als reden voor de verschillen in ervaren verantwoordelijkheid wordt mede gewezen op de verschillende modellen waarlangs samenwerkingsverbanden en scholen georganiseerd kunnen zijn. Grofweg zijn er drie varianten:

1. Een systeem waarbij alle zorgondersteuningsbudgetten bij het samenwerkingsverband liggen. Een school vraagt dan bij het samenwerkingsverband om financiering van extra ondersteuning. In dit model is er sprake van maximale regie bij het samenwerkingsverband en maximale afhankelijkheid van de school;
2. Een gedeeld systeem waarbij scholen op basis van het aantal zorgleerlingen een budget krijgen en als zij meer nodig hebben, moeten

ze dat aanvragen bij het samenwerkingsverband. Er is dan sprake van gedeelde regie;

3. Een systeem waarbij het samenwerkingsverband al het geld over de scholen heeft verdeeld. In dat geval is er sprake van maximale regie bij de scholen.

In geval van model drie wordt door scholen en ouders vaak ervaren dat het samenwerkingsverband de gehele verantwoordelijkheid bij de scholen legt, terwijl het samenwerkingsverband wel degelijk medeverantwoordelijk blijft. Terwijl bij model 1 en ook nog bij model 2 de verantwoordelijkheid vaak meer gedeeld is.

Daarnaast hangt de ervaren verantwoordelijkheid samen met de vraag hoe scholen en samenwerkingsverband zich tot elkaar verhouden: zien ze elkaar als partner bij het vinden van een oplossing of als lastige bemoeial die de autonomie inperkt of misschien als afwezige derde waar steun juist gewenst is?

Een *best practice* op dit onderdeel is een samenwerkingsverband waarin wel gebruik gemaakt is van model 3 en al het geld verdeeld is, maar het samenwerkingsverband nauwkeurig monitort hoe de scholen het geld besteden, passend onderwijs voor ieder kind verzorgen en waar eventueel bijsturing nodig is. In dit samenwerkingsverband blijken de scholen weinig kinderen door te sturen naar het speciaal onderwijs en onderling samen te werken als zij een kind zelf niet kunnen plaatsen. Dit leidt in dat samenwerkingsverband tot goede resultaten. Als andere *best practice* werd verwezen naar samenwerkingsverbanden waarin er een duidelijke visie en een plan is rond een kind. In een dergelijk plan is een paar stappen vooruit, achteruit en opzij overdacht, zodat er een compleet plaatje is voor als het gewenste traject misloopt en er alvast een vangnet is.

Vader die in de zomer van 2015 naar de Kinderombudsman belt:

"Onze zoon heeft ADHD. Nu heeft de school laten weten dat ze hem geen onderwijs meer kunnen bieden, ook niet met medicatie. Wij zijn het daar niet mee eens, de school is tot die conclusie gekomen zonder dat er een deskundige naar gekeken heeft. Maar de school heeft zijn mening bepaald en wil niet meer met ons in gesprek. Er werd letterlijk gezegd: "Uw zoon is niet ons probleem". Dit was een week voor de vakantie. En toen ging de school dicht. Ik kreeg nog een email waarin stond: "We hopen dat uw zoon een passende onderwijsplek heeft na de zomer". Toen ik daar op reageerde, kreeg ik een automatische afwezigheidsmelding: "Tot 24/8 zijn wij niet beschikbaar". En zo gingen we de zomer in."

4. Onderwijs versus of plus zorg?

Ouders, scholen en samenwerkingsverbanden worstelen met de grens tussen de verantwoordelijkheid van school en die van andere partijen als het gaat om de organisatie van onderwijs in combinatie met fysieke aanpassingen voor of (persoonlijke) verzorging van het kind. Ouders ervaren weerstand bij scholen om

te onderzoeken of benodigde aanpassingen mogelijk zijn zonder dat die een onevenredige belasting voor de school vormen. In andere situaties loopt het spaak als het gaat om de benodigde samenwerking tussen school en de gemeente en daarmee de jeugdzorg of gezondheidszorg: wie is voor welk onderdeel verantwoordelijk en betaalt de kosten? Met de transitie van de jeugdzorg is bovendien het hele veld van de jeugdzorg en gezondheidszorg veranderd waardoor het vaak lastig blijkt om de juiste partijen bij elkaar te krijgen. Iedereen ziet dat hier wel sprake van groei en ontwikkeling is maar het gaat langzaam en voor veel kinderen vaak té langzaam omdat zij in afwachting van dat proces thuis zitten.

Een veelbelovende ontwikkeling is de mogelijkheid om een Onderwijszorgconsulent in te zetten. Dit kan sinds de zomer van 2015. Deze nieuwe consulent bij Bureau Onderwijsconsulenten kan ouders en scholen helpen om samen met zorgaanbieders of andere betrokken organisaties vanuit de zorg goede afspraken op maat te maken over de inzet van de zorg op school en kan daarbij activeren, adviseren en bemiddelen.⁷

Een ouderorganisatie gaf als voorbeeld:

"Een kind had extra verzorging nodig gedurende de dag. Dat wisten ouders best en ze waren niet blind voor de belasting die dat kon betekenen voor de mensen op school. Ze wilden meedenken over de manier waarop ze die verzorging konden vormgeven, samen met de zorgverleners die ze al hebben. Hun kind kende die en dat was fijn. Maar de school wilde er niets van weten en zei dat ze het kind niet konden aannemen."

5. Onduidelijke rol leerplichtambtenaar

De rol van de leerplichtambtenaar lijkt minder groot dan voorheen door de grotere rol die de samenwerkingsverbanden hebben gekregen: zij gaan nu 'shoppen' met het kind langs verschillende scholen in plaats van de leerplichtambtenaar die dat voorheen wel eens deed. Benoemd is dat de leerplichtambtenaar vaak nauwelijks zichtbaar in het proces rond het vinden van een passende vorm van onderwijs. Tegelijk wil de branchevereniging van leerplichtambtenaren Ingrado aanmoedigen dat de leerplichtambtenaar een actieve rol neemt en zoveel mogelijk aan tafel aanschuift om het proces te volgen. Waar leerplichtambtenaren betrokken zijn, speelt tot slot volgens betrokkenen nog mee dat scholen zich soms achter de leerplichtambtenaar verschuilen: op het moment dat die een proces-verbaal wil opmaken of ouders de suggestie doet een vrijstelling op grond van artikel 5a van de Leerplichtwet te vragen, leunen de scholen achterover en doen niets meer.

Een moeder schrijft de Kinderombudsman:

"Mijn zoon van 17 is begonnen op het VWO maar is via de HAVO en het MBO uiteindelijk uitgevallen. Hij heeft een extra zorgbehoefte en geen enkele school

⁷ Zie ook de website van Bureau onderwijsconsulenten: www.onderwijsconsulenten.nl.

wil hem hebben. De leerplichtambtenaar stelt nu voor om hem te laten vrijstellen van de leerplicht. Maar ik wil dat niet. Wat moet ik doen?"

6. Nadelige gevolgen financieringsstromen

Door betrokkenen is in het onderzoek gewezen op het feit dat scholen soms kinderen binnen hun eigen samenwerkingsverband – of school – houden omdat daar nog plek is terwijl een andere school of ander samenwerkingsverband een beter arrangement voor het kind heeft. Het gaat dan niet zozeer om speciaal onderwijs maar wel om expertise die soms binnen het ene samenwerkingsverband beter belegd is dan bij het andere. In zo'n geval krijgt het kind niet de best mogelijke vorm van passend onderwijs.

Daarnaast is er in het onderzoek gewezen op het feit dat scholen kinderen soms te lang binnen het reguliere onderwijs proberen te houden. Op zich is regulier onderwijs het uitgangspunt van passend onderwijs en waar dat kan, is dat mooi. Maar soms is een kind beter gebaat bij speciaal onderwijs en houdt een school het kind toch omdat het een plek heeft die het wil vullen (vooral in krimp gebieden) of omdat er geen toelaatbaarheidsverklaring meer wordt afgegeven voor speciaal onderwijs. Dat laatste zou vooral een rol spelen binnen samenwerkingsverbanden die door het gelijktrekken van de ondersteuningsbudgetten financiële middelen moeten inleveren en daardoor nu minder geld te besteden hebben (de zogenaamde verevening). Als een kind te lang blijft aanmodderen in het reguliere onderwijs, is er geen sprake van passend onderwijs. Vooral de situatie waarin de verevening een doorslaggevende rol kan spelen bij de beslissing of een kind wel of niet naar speciaal onderwijs mag, wordt door veel betrokkenen als een zorgelijke ontwikkeling genoemd.

Een ander gevolg van passend onderwijs is dat soms zo veel kinderen binnen het reguliere onderwijs worden gehouden – al dan niet terecht – dat sommige instellingen voor speciaal onderwijs of gespecialiseerde instellingen hun deuren moeten sluiten. Het behoud van deze instellingen moet geen doel op zich zijn, maar het verdwijnen van de expertise die zij hebben wordt door betrokkenen wel als zorgelijk ervaren. Bovendien betekent het dat kinderen die nog wel van die instellingen gebruik maken daar ook niet meer terecht kunnen en vaak ook niet passen binnen het reguliere onderwijs. Voor hen verdwijnt er met het verdwijnen van de scholen voor speciaal onderwijs of de specialistische instellingen dus juist de passende vorm van onderwijs die ze hadden.

Tot slot is genoemd dat samenwerkingsverbanden soms aangeven onvoldoende budget te hebben (gekregen) voor sommige zware vormen van ondersteuning. Dit speelt ook een rol in situaties waarin een combinatie van onderwijs en zorg nodig is en de vraag is: wie betaalt wat? Scholen zouden ouders soms zelfs verzoeken om het PGB dat zij krijgen voor hulp thuis in te zetten voor ondersteuning op school.

Vader belt met de Kinderombudsman:

"Mijn zoon van 15 zit nu 9 weken thuis. Hij zat op het speciaal onderwijs maar moest met de invoering van passend onderwijs naar het regulier onderwijs. Hij

zou daar in een speciale klas terecht komen. Inmiddels is gebleken dat onze zoon helemaal niet de benodigde ondersteuning heeft gekregen. School vindt dat zij wel de juiste begeleiding bieden, ik niet. Ik wil nu dat hij weer naar een school voor speciaal onderwijs gaat, maar daar is een toelaatbaarheidsverklaring voor nodig en die geeft het samenwerkingsverband niet af."

7. Oplossing staat of valt met lef bij betrokken professionals

Door alle knelpunten die ervaren worden, geven betrokkenen aan dat er vaak lef nodig is om een kind voor wie onderwijs niet vanzelfsprekend is een passende vorm van onderwijs te geven. Lef om een kind toch een kans te geven ondanks dat het samenwerkingsverband de school geen vangnet biedt als het mislukt. Lef om een kind een vorm van maatwerk te bieden ondanks dat de Inspectie van het Onderwijs je kan terugfluiten. Lef om een kind aan te nemen ondanks het gebrek aan middelen door verevening, krimp of andere redenen. En dan blijkt het vaak afhankelijk van de betrokken personen of dat lef er is en het kind centraal blijft staan.

Een ouder schreef de Kinderombudsman:

"Ik had niet gedacht dat er nog een oplossing ging komen. Maar de directeur zei: 'We gaan het gewoon proberen'. Het gaat nu hartstikke goed."

Hoofdstuk 4 Conclusies

De Kinderombudsman heeft zich de vraag gesteld in hoeverre de invoering van passend onderwijs in de praktijk leidde tot een passende vorm van onderwijs voor ieder kind.

Bevindingen

Op basis van alle gesprekken en informatie concludeert de Kinderombudsman dat het eerste jaar passend onderwijs heeft geleid tot positieve ontwikkelingen maar ook oude en nieuwe knelpunten kent. De Kinderombudsman is het met betrokkenen eens dat het positief is dat scholen beter kijken naar wat zij zelf kunnen betekenen voor een kind en kinderen vaker een tweede kans lijken te geven binnen het reguliere onderwijs. Het is een goede ontwikkeling dat bij de meeste scholen en samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid en urgentie gevoeld wordt om een oplossing te vinden als onderwijs niet vanzelfsprekend is en dat daarbij nieuwe netwerken ontstaan en de mogelijkheden van maatwerk of alternatieven steeds meer onderzocht en beproefd worden. Kortom: de invoering van passend onderwijs betekende voor sommige kinderen een verbetering en de Kinderombudsman spreekt zijn waardering uit voor iedereen in het onderwijsveld die daar aan bijdroeg.

Tegelijk blijkt uit het onderzoek dat er oude en nieuwe knelpunten zijn waardoor het toch niet lukt om een passende vorm van onderwijs voor alle kinderen mogelijk te maken. De belangrijkste knelpunten zijn enerzijds knelpunten op het niveau van het onderwijssysteem:

- 1) thuiszitters vallen niet onder passend onderwijs;
- 2) gebrek aan doorzettingsmacht;
- 3) onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk;
- 4) onvoldoende informatievoorziening en ondersteuning voor ouders en kind.

Anderzijds zijn er knelpunten op het niveau van de praktische uitvoering en invulling van de zorgplicht:

1. het kind staat niet centraal;
2. haperende communicatie ouders/kind – school/samenwerkingsverband;
3. gebrekkige verantwoordelijkheid bij scholen/samenwerkingsverbanden;
4. onduidelijke rol leerplichtambtenaar;
5. nadelige gevolgen financieringsstromen;
6. oplossing staat of valt met lef bij betrokken professionals.

Hieronder volgt een beschouwing van de knelpunten in het licht van het IVRK en wat er voor de toekomst nodig is.

Het IVRK en de knelpunten in het onderwijssysteem

Zorgplicht niet van toepassing op alle thuiszitters

Als eerste knelpunt is gesignaleerd dat passend onderwijs niet voor alle thuiszitters een oplossing is, simpelweg omdat de zorgplicht niet van toepassing is op alle thuiszitters. Hoewel als doel van passend onderwijs vaak genoemd wordt dat álle kinderen een zo passend mogelijk onderwijsprogramma krijgen (zie ook de uitspraken van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer S. Dekker, tijdens het algemeen overleg op 30 juni 2015⁸), is dit formeel niet zo geregeld en in de praktijk ook niet zo ervaren. Dit maakt dat de Wet Passend Onderwijs per definitie een lacune laat in de wet- en regelgeving die niet strookt met de verplichtingen die voortvloeien uit het IVRK: namelijk dat Staten voor alle kinderen zorgen voor een gelijke borging van het recht op onderwijs.

Gebrek aan doorzettingsmacht

In de tweede plaats gaat het om het gebrek aan doorzettingsmacht: de bevoegdheid om een beslissing te nemen als een oplossing uitblijft, is niet door alle samenwerkingsverbanden formeel belegd en zo wel, dan nog is er niet altijd sprake van het gezag om een oplossing daadwerkelijk te forceren. Ook de leerplichtambtenaar en onderwijsconsulent hebben die doorzettingsmacht niet.

De Kinderombudsman concludeerde eerder al dat doorzettingsmacht essentieel is en ontbreekt in het onderwijssysteem. Hij bepleitte toen de invoering van een leerrechtregisseur.⁹ Het nog altijd ontbreken van adequate doorzettingsmacht, zowel formeel als praktisch, ziet de Kinderombudsman dan ook als een ernstig gebrek in het systeem. Het leidt er toe dat zaken eindeloos kunnen voortslepen met alle negatieve gevolgen van dien voor het kind dat thuis zit of niet op een passende onderwijsplek. Dat past niet binnen wat verwacht mag worden van de overheid en scholen in het licht van het recht op onderwijs en ook niet in het licht van de zorgplicht.

Onvoldoende mogelijkheden maatwerk

Het derde knelpunt op het niveau van het onderwijssysteem is het ontbreken van voldoende mogelijkheden voor maatwerk: binnen wet- en regelgeving kan inmiddels veel maar de echt ingewikkelde casuïstiek is er vaak niet mee op te lossen. Ook dit concludeerde de Kinderombudsman eerder al.¹⁰ Zoals de Kinderombudsman altijd heeft aangegeven, is het uitgangspunt vanuit het IVRK dat kinderen onderwijs volgen op reguliere scholen of scholen voor het speciaal onderwijs. School is immers meer dan een plek om kennis op te doen. Dat laat onverlet dat het soms voor kinderen niet haalbaar is om te voldoen aan de schoolplicht of dat het aanbod binnen samenwerkingsverbanden op een gegeven moment kan zijn uitgeput en geen enkel soelaas biedt voor sommige kinderen. Dan moet niet de schoolplicht leidend zijn maar het leerrecht en moeten wetten, regels en financieringsmogelijkheden niet in de weg staan van oplossingen die wel heilzaam kunnen zijn, zoals alternatieven buiten de samenwerkingsverbanden. Kinderen

⁸ Het verslag van het algemeen overleg op 30 juni 2015 over de voortgangsrapportage passend onderwijs, pagina 17, zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 497, nr. 175.

⁹ Zie het rapport 'Van leerplicht naar leerrecht' uit 2013, KOM002/2013.

¹⁰ Zie het rapport 'Van leerplicht naar leerrecht' uit 2013, KOM002/2013.

hebben daar recht op, op basis van het IVRK maar in principe ook op basis van de zorgplicht nu de school samen met ouders en kind een passende vorm van onderwijs moet organiseren. In 2013 bepleitte de Kinderombudsman daarom dat een zodanige interpretatie van wet- en regelgeving werd toegestaan, dat binnen het onderwijssysteem ruimte kon ontstaan voor maatwerk. Twee jaar later en gelet op de onderzoeksbevindingen kan geconcludeerd worden dat een ruime interpretatie voorstaan niet genoeg is en scholen en samenwerkingsverbanden onvoldoende zekerheid geven om maatwerk te leveren. Er is dus meer nodig.

Bovendien moet over het maatwerk buiten de reguliere scholen meer helderheid en duidelijkheid komen. Geen *schimmige constructies* of een toegang die zo goed verborgen is dat bijna niemand die weet te vinden. Er moet een transparante procedure zijn waarbinnen maatwerk mogelijk wordt, zodat het maatwerk niet voorbehouden blijft aan een select gezelschap dat toevallig de juiste persoon op zijn of haar pad vond.

Onvoldoende informatievoorziening over rechtspositie en ondersteuning aan ouders/kind
Tot slot is als vierde knelpunt op het niveau van het onderwijssysteem naar voren gekomen dat ouders en kinderen onvoldoende geïnformeerd zijn over hun rechtspositie en onvoldoende ondersteuning kunnen krijgen. Er zijn wel instanties die ouders kunnen informeren, maar deze zijn onvoldoende bekend of onvoldoende toegerust om aan de behoefte (van vroegtijdige betrokkenheid én ondersteuning) te voldoen. In zijn rapport in 2013 signaleerde de Kinderombudsman dit knelpunt ook en adviseerde om de onderwijsconsulent vroegtijdig in te kunnen laten schakelen.¹¹ Hieraan is met de invoering van passend onderwijs geen gevolg gegeven. De onderwijsconsulent komt aan bod als de ouders er niet uitkomen met school en daarna ook niet met het samenwerkingsverband. Dat kan weken in beslag nemen, waarin de conflicten kunnen groeien en het kind thuis zit of in onzekerheid. Ook anderszins zijn er geen wezenlijke veranderingen in de mogelijkheden van informatievoorziening en ondersteuning ten opzichte van 2013. Dit maakt dat ouders en kinderen nog altijd zoekend zijn. Het gaat er daarbij niet zozeer om dat ouders willen dat alles voor hen geregeld wordt; het gaat erom dat de informatie en ondersteuning beschikbaar moet zijn en dat ze nu door het gebrek aan informatie en ondersteuning vaak geen gelijkwaardige gesprekspartners van de school en het samenwerkingsverband kunnen zijn bij het vinden van een oplossing voor hun kind. Tevens kan het er toe leiden dat ouders ogenschijnlijk onredelijke eisen stellen of zich onredelijk opstellen door een gebrek aan grip op de situatie. Dit is allemaal niet in het belang van de kinderen en hun recht op onderwijs. Bovendien hebben kinderen, en daarmee hun ouders, op grond van het IVRK recht op informatie zodat zij weloverwogen keuzes kunnen maken. De Kinderombudsman ziet dan ook graag uitbreiding van de taken en mogelijkheden van de onderwijsconsulenten of andere bestaande organisaties of van de instelling van een onafhankelijke, landelijke instantie zoals bijvoorbeeld het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg maar dan voor onderwijs, die ouders kan informeren over hun rechten én hen vroegtijdig kan ondersteunen en bijstaan in gesprek met instanties.

¹¹ Zie het rapport 'Van leerplicht naar leerrecht' uit 2013, KOM002/2013.

Het IVRK en de knelpunten in de praktische uitvoering/invulling van de zorgplicht

De overige knelpunten die in het onderzoek gesignaleerd zijn, gaan over de vraag hoe betrokkenen in de praktijk uitvoering en invulling geven aan een zorgplicht die in de wet niet nader is gedefinieerd. Wat wordt er van hen verwacht?

De zorgplicht nader beschouwd

De Kinderombudsman is van oordeel dat op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving rond (passend) onderwijs én in het licht van het recht op onderwijs de zorgplicht betekent dat op iedere school een individuele onderzoeksplicht tot maatwerk rust: bij iedere aanmelding van een kind moet de school onderzoeken of er doeltreffende maatregelen kunnen worden getroffen om de benodigde extra ondersteuning te kunnen bieden of dat die voor de school een onevenredige (financiële) belasting vormen. Om dat in te kunnen schatten is het nodig om eerst de ondersteuningbehoefte van een kind vast te stellen. Daarna moet de school onderzoeken welke mogelijkheden er binnen de school en daarna binnen het samenwerkingsverband zijn en of bestaande arrangementen of maatwerk de benodigde ondersteuning kunnen bieden. Het samenwerkingsverband is hierin een actieve gesprekspartner voor de school en ouders en is medeverantwoordelijk voor het vinden van een passende vorm van onderwijs als dat niet mogelijk blijkt op de school van aanmelding. De manier waarop het samenwerkingsverband de ondersteuningsbudgetten heeft verdeeld of beheert, is daarbij irrelevant: het samenwerkingsverband blijft medeverantwoordelijk voor het eindresultaat, namelijk passend onderwijs voor een kind. Wanneer er binnen het samenwerkingsverband geen mogelijkheden zijn, moet er gezocht worden naar een andere vorm van maatwerk. Er moet doorzettingmacht belegd zijn om een oplossing of het maatwerk te forceren.

De zorgplicht betekent geen toelatingsplicht voor scholen. En het feit dat een school in een individueel geval maatwerk heeft geboden, betekent niet dat de school dat een volgende keer per definitie ook voor een ander kind moeten doen: telkens zal op individueel niveau moeten worden bekeken of toelating in de dan bestaande situatie leidt tot een passende vorm van onderwijs voor het kind en haalbaar is voor de school.

Het onderzoek door de school of het samenwerkingsverband naar de mogelijkheden moet voor ouders inzichtelijk en navolgbaar zijn. Er moet op overeenstemming gericht overleg met ouders plaatsvinden en ook daarnaast moeten het kind en de ouders zo (veel) mogelijk worden betrokken en gesproken in het gehele proces om te komen tot een passende vorm van onderwijs. Een kind is meer dan een papieren dossier en heeft recht op informatie en het geven van zijn mening. Tot slot geldt de zorgplicht op grond van de Nederlandse wetten formeel misschien alleen voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte, maar de Kinderombudsman wijst betrokkenen erop dat op grond van het IVRK ieder kind recht heeft op een passende vorm van onderwijs.

De leerplichtambtenaar

Door de zorgplicht is de rol van de leerplichtambtenaar wellicht aan verandering onderhevig. Maar de Kinderombudsman verwacht van leerplichtambtenaren nog steeds een actieve houding bij het vinden van een oplossing.¹² Naast de scholen en

¹² Zie ook de volgende rapporten van de Kinderombudsman waarin de rol van de leerplichtambtenaar aan de orde kwam: KOM003/2015 en KOM004/2015.

samenwerkingsverbanden wordt van de leerplichtambtenaar verwacht dat die vanuit zijn of haar expertise op het gebied van onderwijs, het lokale (onderwijs/zorg)veld en oplossingen in andere zaken fungeert als onafhankelijke en deskundige sparring partner voor alle betrokkenen om op die manier bij te dragen aan de invulling van zorgplicht en het recht op onderwijs.

Eindconclusie met het oog op de toekomst

Een jaar na invoering van passend onderwijs is de eindconclusie dat er nog altijd kinderen zijn die geen passende vorm van onderwijs (kunnen) krijgen en dat er thuiszitters zijn. De invoering van passend onderwijs heeft deze problemen niet opgelost en zal dat ook de komende jaren niet doen waar er sprake blijft van knelpunten op het niveau van het onderwijssysteem: deze knelpunten bestonden al vóór de invoering van passend onderwijs en verzuimd is deze essentiële hiaten in oude wet- en regelgeving aan te pakken. Anderzijds zijn er knelpunten die te maken hebben met de praktijk van de zorgplicht: hoe deze moet worden ingevuld door professionals en wat kinderen en ouders kunnen verwachten. Die knelpunten zullen voortbestaan zolang daar geen duidelijkheid over komt voor betrokkenen.

De Kinderombudsman beschouwt de knelpunten uit dit rapport als onderdeel van een omslag die plaats moet gaan vinden in het doen en handelen rond het recht op onderwijs. Al eerder bepleitte de Kinderombudsman om in plaats van de leerplicht, het *leerrecht* als uitgangspunt te nemen voor dit handelen. Met de invoering van de zorgplicht is hierin een stap gemaakt: een kind en ouders horen immers niet langer aan hun lot overgelaten worden op zoek naar een geschikte vorm van onderwijs, maar scholen en samenwerkingsverbanden moeten nu aan de slag om dit mogelijk te maken. Doordat die omslag van leerplicht naar leerrecht nog niet volledig is gemaakt, noch in wet- en regelgeving noch in de praktijk, ontbreken de juiste randvoorwaarden voor een succesvol passend onderwijs en volledig leerrecht. Ouders, kinderen, scholen, samenwerkingsverbanden en andere betrokkenen lopen hierdoor soms tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan, ook als zij met de beste wil een oplossing willen vinden. Maatwerk wordt dan afhankelijk van de betrokkenheid en het lef van de individuele professional; in hoeverre die zijn nek uit wil steken voor een kind.

De praktijk zal zich verder uitkristalliseren. Tegelijk kan de Kinderombudsman niet toestaan dat kinderen en hun ouders moeten wachten tot de toekomst misschien meer duidelijkheid geeft over de gesignaleerde knelpunten. Dat is onacceptabel. Met het oog op die toekomst volgen in het volgende hoofdstuk dan ook aanbevelingen voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten aanzien van het onderwijssysteem en een handreiking voor de praktijk van alle dag. Door de juiste randvoorwaarden te scheppen, kunnen de positieve ontwikkelingen van passend onderwijs dan hopelijk doorgezet worden. De kinderen zijn immers onze toekomst en hun toekomst begint met passend onderwijs vandaag.

Hoofdstuk 5 Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen uit hoofdstuk 3 en de conclusies uit hoofdstuk 4 doet de Kinderombudsman een aantal aanbevelingen op het niveau van het onderwijssysteem. Het gaat daarbij om structurele knelpunten die opgelost moeten worden in de wet- en regelgeving. Daarnaast geeft de Kinderombudsman een handreiking mee voor de praktische toepassing en invulling van de zorgplicht.

Aanbeveling op het niveau van het onderwijssysteem

De Kinderombudsman doet aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende aanbevelingen om het systeem rond (passend) onderwijs te verbeteren:

Ten aanzien van maatwerk:

1. Neem alle wettelijke barrières weg die maatwerk in de weg staan. Maak het in het bijzonder mogelijk dat in uitzonderlijke gevallen de schoolplicht niet leidend is en dat eventueel ook particuliere initiatieven ingezet kunnen worden om onderwijs vorm te geven;
2. Zorg voor een transparante procedure bij de Inspectie van het Onderwijs voor de toegang tot en inzet van maatwerk dat niet past binnen de arrangementen en mogelijkheden van een samenwerkingsverband; benoem indien nodig hiervoor een onafhankelijke en deskundige functionaris, die tevens toezicht houdt op de voorwaarden, uitvoering en kwaliteit van het maatwerk.

Ten aanzien van doorzettingsmacht:

Zorg voor de wettelijke verankering van formele en effectieve doorzettingsmacht in de persoon van een (boven)regionale functionaris, die onafhankelijk en deskundig is, handelt vanuit de belangen van het kind, de bevoegdheid heeft kinderen te plaatsen, toezicht kan houden op de uitvoering van een beslissing en beschikt over geld om (tijdelijke) financiële hobbels weg te nemen, bij voorkeur in aansluiting op bestaande decentrale structuren.

Ten aanzien van de informatievoorziening richting ouders (over hun rechtspositie):

Verruim de mogelijkheden en bevoegdheden van een bestaande organisatie (zoals Bureau onderwijsconsulenten of een ander informatiepunt voor ouders over onderwijs) om kinderen en ouders laagdrempelig, onafhankelijk en deskundig te voorzien van informatie over hun (rechts)positie en daarnaast vroegtijdig bijstand en ondersteuning te kunnen bieden in contact met scholen en samenwerkingsverbanden, of stel daarvoor een nieuwe onafhankelijke instantie in.

Handreiking onderwijs

De Kinderombudsman geeft aan alle betrokkenen rond het organiseren van een passende vorm van onderwijs een aantal uitgangspunten mee, mede gebaseerd op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en op de relevante General Comments daarbij.

1. Het kind en zijn recht op een passende vorm van onderwijs staan centraal

De mogelijkheden, wensen en belangen van het kind staan voorop, niet diens beperkingen of dossier noch het beleid of de financiële belangen van de school. Praat met het kind, in plaats van alleen over het kind.

2. Het kind, de ouders, de school en het samenwerkingsverband worden tijdig, volledig en adequaat geïnformeerd

Kinderen hebben informatie nodig om hun mening te kunnen vormen. Voor alle betrokkenen geldt over en weer een informatieplicht: scholen en samenwerkingsverbanden moeten ouders voorlichten, maar ouders moeten ook een school of samenwerkingsverband goed informeren. Het gaat daarbij zowel om ieders rechten en plichten als om praktische informatie over het kind en wat verwacht kan worden. Alleen dan komt een gelijkwaardige dialoog tot stand. De oplossing hoeft niet op voorhand vast te staan: de oplossing volgt uit het gesprek, in plaats van dat het gesprek volgt op een oplossing van één partij.

3. Het kind krijgt een individuele behandeling; op de school rust een onderzoeksplicht

Op de school rust een plicht om de mogelijkheden tot onderwijs binnen de school of het samenwerkingsverband voor het individuele kind te onderzoeken. Waar nodig en van toepassing wordt daarvoor eerst de ondersteuningsbehoefte vastgesteld. Het samenwerkingsverband ondersteunt scholen actief bij hun onderzoeksplicht.

4. Het kind krijgt aanpassingen op school die redelijk zijn

Als er aanpassingen nodig zijn om een kind toegang te verlenen tot een school, onderzoekt deze school in hoeverre de school zelf doeltreffende aanpassingen kan realiseren of dat deze een onevenredige belasting vormen. De school krijgt hierbij waar nodig ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband.

5. Het kind krijgt waar nodig maatwerk

Waar het kan, gaat het kind mee in regulier onderwijs of speciaal onderwijs, eventueel met een aangepast lesprogramma. Is dit niet haalbaar, dan krijgt het kind maatwerk. De school en het samenwerkingsverband dragen hier samen actief aan bij, waar nodig afgestemd met de Onderwijsconsulenten of de Inspectie van het Onderwijs. De school en het samenwerkingsverband zijn samen verantwoordelijk voor het maatwerk.

6. Het kind krijgt een oplossing

Niemand de deur uit voordat de oplossing er is. Zolang er geen landelijke of regionale instantie is met doorzettingsmacht, belegt ieder samenwerkingsverband formeel én in praktische zin doorzettingsmacht, zodat een kind uiteindelijk altijd onderwijs krijgt dat bij het kind past.

7. Het kind krijgt de combinatie onderwijs en zorg

Waar onderwijs en zorg gecombineerd moet worden, rust op de school en het samenwerkingsverband de plicht te onderzoeken wat zij zelf kunnen organiseren en waarvoor zij andere partijen moeten inschakelen. Daarbij geldt dat school in principe verantwoordelijk is voor onderwijs en zorgverleners voor de zorg. De school moet voor de zorg met alle relevante partijen adequate afspraken maken. De Onderwijszorgconsulent kan daarbij ondersteunen.

8. Kinderen gaan op vakantie, de zorgplicht niet

Willen de volwassenen ook op vakantie? Zorg dan dat tijdig alles geregeld is voor na de (zomer)vakantie.

Bovengenoemde uitgangspunten bieden handvatten voor de uitvoering en invulling van de zorgplicht en het recht op onderwijs voor ieder kind. Opdat een passende vorm van onderwijs voor ieder kind mogelijk wordt.

De Kinderombudsman

Marc Dullaert

Bijlage: Juridisch kader

Relevante artikelen uit het verdrag inzake de Rechten van het Kind

Artikel 2

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard dan ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd.

2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.

Artikel 3

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 5

De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders of, indien van toepassing, van de leden van de familie in ruimere zin of de gemeenschap al naar gelang het plaatselijk gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.

Artikel 12

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

Artikel 23

1. De Staten die partij zijn, erkennen dat een geestelijk of lichamelijk gehandicapt kind een volwaardig en behoorlijk leven dient te hebben, in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, zijn zelfstandigheid bevorderen en zijn actieve deelneming aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken.

2. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het gehandicapte kind op bijzondere zorg, en stimuleren en waarborgen dat aan het daarvoor in aanmerking komende kind en degenen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar verzorging, afhankelijk van de beschikbare middelen, de bijstand wordt verleend die is aangevraagd en die passend is gezien de gesteldheid van het kind en de omstandigheden van de ouders of anderen die voor het kind zorgen.

3. Onder erkenning van de bijzondere behoeften van het gehandicapte kind, dient de in overeenstemming met het tweede lid geboden bijstand, wanneer mogelijk, gratis te worden verleend, rekening houdend met de financiële middelen van de ouders of anderen die voor het kind zorgen. Deze bijstand dient erop gericht te zijn te waarborgen dat het gehandicapte kind daadwerkelijk toegang heeft tot onderwijs, opleiding, voorzieningen voor gezondheidszorg en revalidatie, voorbereiding voor een beroep, en recreatiemogelijkheden, op een wijze die 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.

4. De Staten die partij zijn, bevorderen, in de geest van internationale samenwerking, de uitwisseling van passende informatie op het gebied van preventieve gezondheidszorg en van medische en psychologische behandeling van, en behandeling van functionele stoornissen bij, gehandicapte kinderen, met inbegrip van de verspreiding van en de toegang tot informatie betreffende revalidatiemethoden, onderwijs, beroepsopleidingen, met als doel de Staten die partij zijn, in staat te stellen hun vermogens en vaardigheden te verbeteren en hun ervaring op deze gebieden te verruimen. Wat dit betreft wordt in het bijzonder rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.

Artikel 28

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 ontwikkelingslanden.

Artikel 29

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 de 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.

IVRK in combinatie met andere verdragen

Op grond van het IVRK en de daarop toepasselijke General Comments, in combinatie met hetgeen is voorgeschreven in andere verdragen en General Comments daarop, zoals het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, het Verdrag

inzake de rechten van mensen met een beperking (nog niet geratificeerd in Nederland) en het Unicef handboek ten aanzien van het IVRK, gelden verder nog de volgende voorwaarden:

- onderwijs is niet alleen theoretisch onderwijs, ook praktijkonderwijs moet beschikbaar zijn;
- het recht op onderwijs gaat om meer dan enkel toegang en omvat:
 1. beschikbaarheid: werkende onderwijsinstellingen en programma's zijn in voldoende hoeveelheden voorhanden;
 2. toegankelijkheid: non-discriminatie, fysieke toegankelijkheid en economische toegankelijkheid (betaalbaar);
 3. acceptabel/aanvaardbaar: de vorm en inhoud van onderwijs, inclusief het curriculum en de lesmethodes, moeten aanvaardbaar zijn (dat wil zeggen: relevant, geschikt, goede kwaliteit);
 4. aanpassingsvermogen: onderwijs moet flexibel zijn zodat het zich kan aanpassen aan de verandering van de maatschappij en samenleving en de behoeftes van leerlingen en hun achtergrond.
- onderwijs moet niet alleen gericht zijn op het bijbrengen van lezen en schrijven, maar moet child-centred en child-friendly zijn en gericht op de volledige ontplooiing van kinderen, van de ontwikkeling van hun vaardigheden, talenten en hun persoonlijkheid. Daarnaast moet er respect worden bijgebracht voor mensenrechten en andere culturen en natuur. Uitgangspunt is dat een kind onderwijs moet kunnen volgen dat aansluit bij zijn of haar capaciteiten;
- onderwijs is niet gelimiteerd tot onderwijs op school. Er is een groeiende erkenning van informeel onderwijs, zoals thuis, straatprogramma's en via internet. Maar het uitgangspunt is wel dat kinderen naar school gaan;
- op grond van 28 IVRK, onder e, moeten scholen schoolbezoek bevorderen en schooluitval voorkomen, maar dit verplicht Staten tot meer dan enkel wetgeving dat kinderen naar school moeten gaan: Staten moeten stappen ondernemen om er voor te zorgen dat wat op school gebeurt voldoende nuttig en aantrekkelijk is om kinderen op school te houden. Het Comité voor de rechten van het Kind (CRC) heeft Staten aangemoedigd om prioriteit te geven aan een variëteit aan maatregelen tegen schooluitval, inclusief een zorgvuldige analyse van de oorzaak. Onder de maatregelen valt ook het herkennen van financiële omstandigheden;
- kinderen hebben recht op participatie, ook op school en ten aanzien van beslissingen over hen, zoals over schorsing of verwijdering;
- deze rechten gelden ook voor kinderen met een beperking. Het uitgangspunt moet zijn inclusief onderwijs, maar kinderen met een beperking moeten niet zonder meer in regulier onderwijs geplaatst worden zonder oog te hebben voor hun speciale behoeften: er dient dan wel begeleiding en een juist aanbod te zijn, anders is volgens het CRC speciaal onderwijs ook mogelijk;
- het recht op onderwijs geeft geen recht om scholen ook te laten zorgen voor persoonlijke verzorging.

Nederlandse wetgeving

Voorts is een aantal Nederlandse wetten relevant voor het recht op onderwijs en dit onderzoek van de Kinderombudsman. Het gaat daarbij in het bijzonder om de volgende wetgeving:

- Wet Passend Onderwijs
- Wet op het primair onderwijs
- Wet op het voortgezet onderwijs
- Wet op de expertisecentra
- Leerplichtwet 1969
- Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte