



de Kinderombudsman.  
*wij laten van je horen*



# VAN LEERPLICHT NAAR LEERRECHT

Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs  
naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters



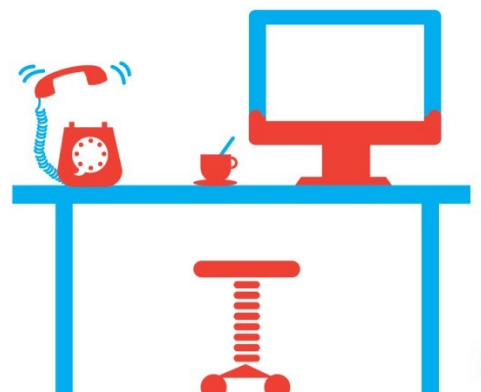
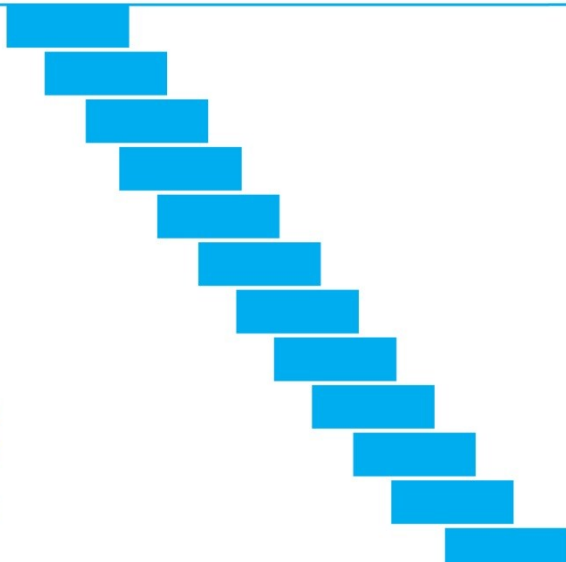
## Onderzoeksteam

mevrouw mr. drs. J. Stam

mevrouw mr. E.J.M. Vreeburg - Van der Laan BSc.

Datum: 16 mei 2013

Advies: KOM2/2013



---

**Kinderen hebben rechten. Deze zijn onder meer vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De rechten gelden voor iedereen onder de 18 jaar. De Kinderombudsman controleert of de overheid de kinderrechten in Nederland naleeft. Hij doet dit ook bij organisaties in het onderwijs, de kinderopvang, de jeugdzorg en de gezondheidszorg. De Kinderombudsman heeft verschillende taken.**

**Onderzoek**

De Kinderombudsman doet onderzoek naar onderwerpen die te maken hebben met schending van de kinderrechten. Hij kan ook een onderzoek beginnen naar aanleiding van klachten die binnenkomen over individuele gevallen.

**Advies**

Op basis van signalen en onderzoeken adviseert hij - gevraagd en ongevraagd - het parlement en verschillende instanties. Hij probeert structurele oplossingen te vinden voor problemen die met de rechten van kinderen te maken hebben.

**Bewustwording kinderrechten**

Het is belangrijk dat iedereen weet dat er kinderrechten zijn en wat deze inhouden. Dus zowel de kinderen en jongeren zelf, als hun ouders, scholen, de overheid en instanties. Daarom maakt de Kinderombudsman volwassenen, kinderen en jongeren bewust van de kinderrechten.

---

Meer informatie, rapporten en adviezen zijn te vinden op [www.dekinderombudsman.nl](http://www.dekinderombudsman.nl)



**de Kinderombudsman**

Postbus 93122

2500 AC DEN HAAG

T 0800-87 65432

[info@dekinderombudsman.nl](mailto:info@dekinderombudsman.nl)

[www.dekinderombudsman.nl](http://www.dekinderombudsman.nl)

## BESCHOUWING

Op 21 maart 2013, de Dag van de Leerplicht, publiceerde het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de actuele cijfers van het aantal meldingen van ongeoorloofd schoolverzuim over het schooljaar 2011-2012. Uit deze cijfers blijkt dat ook in dit schooljaar nog steeds duizenden kinderen meer dan vier weken zonder onderwijs thuiszitten of hebben gezeten (de zogenoemde thuiszitters). Het gaat hierbij veelal om kinderen met verschillende en vaak complexe problematiek.

Alle partijen binnen het onderwijs werken eraan om deze cijfers omlaag te krijgen. Voorts wordt op 1 augustus 2014 een nieuw stelsel voor Passend onderwijs ingevoerd. Dit stelsel verplicht scholen een passende onderwijsplek te bieden aan kinderen die vanwege specifieke onderwijsbehoeften extra ondersteuning nodig hebben. Hiermee wordt in de wet- en regelgeving de zorgplicht in het onderwijs geborgd.

Maar zijn al deze maatregelen voldoende om het in de artikelen 28 en 29 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind vastgelegde recht op passend onderwijs te kunnen waarborgen? Want wat te doen als een kind na langdurig (on)geoorloofd schoolverzuim weer in het onderwijs wil terugkeren, maar volledig schoolonderwijs niet aankan? Of als het kind naar school wil terugkeren, maar meer aandacht of uitdaging nodig heeft dan klassikaal kan worden geboden?

Volgens de wet moet een kind een minimaal aantal uren fysiek op school aanwezig zijn, vijf dagen per week. En de bekostiging van het onderwijs voor dit kind wordt alleen uitgekeerd aan de school waar het kind is ingeschreven, waardoor met dit bedrag geen thuisonderwijs kan worden gefinancierd. Om tot een passende oplossing voor deze kinderen te komen, moeten schoolbesturen en leerplichtambtenaren verder willen kijken dan hun verantwoordelijkheden formeel gezien misschien wel gaan. En daarbij de mogelijkheid hebben om pragmatisch met regels en procedures te kunnen omgaan. Ook van ouders wordt een inspanning verwacht om tot een oplossing te komen die realistisch is. Uitgangspunt moet blijven dat kinderen naar school gaan. Maar voor kinderen voor wie dit echt niet haalbaar is, moeten we zoeken naar een flexibele - eventueel tijdelijke - oplossing. Zo kunnen we ervoor zorgen dat kinderen het onderwijs krijgen, waar zij recht op hebben.

Ik ben me ervan bewust dat in het onderwijs ook nu al in maatwerkoplossingen wordt gedacht. Met waardering kijk ik naar de creatieve wijze waarop leerplichtambtenaren, scholen en ouders soms tegemoet komen aan de specifieke onderwijsbehoeften van het kind. Maar er is meer nodig om passend onderwijs te stand te kunnen brengen. Er dient in Nederland een omslag te worden gemaakt in het denken over onderwijs. Een omslag van leerplicht naar leerrecht, waarbij allereerst vanuit het perspectief van het kind wordt gedacht. Slechts door vanuit dit leerrechtsperspectief te handelen, kan het in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind omschreven recht op onderwijs in Nederland voldoende worden gewaarborgd.

Ik dank alle kinderen, ouders en professionals voor hun medewerking aan dit onderzoek. Dankzij hun informatie kon dit rapport tot stand komen.

  
Marc Dullaert  
*De Kinderombudsman*

---



# **SAMENVATTING**

## **Aanleiding**

Ieder kind heeft recht op onderwijs, dat is gericht op een zo volledig mogelijke ontplooiing van zijn persoonlijkheid, zijn talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens. Dit recht vloeit rechtstreeks voort uit de artikelen 28 en 29 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). In Nederland zijn er ondanks dit recht nog steeds duizenden leerplichtige kinderen die gedurende het jaar voor langere tijd geen onderwijs volgen. Vanaf zijn benoeming in 2011 ontvangt de Kinderombudsman hierover zeer regelmatig signalen, klachten en hulpvragen. Het gaat dan met name om kinderen die graag naar school willen, maar voor wie dit vanwege specifieke onderwijsbehoeften op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied om verschillende redenen niet haalbaar is. De vraag is waarom het niet mogelijk blijkt om deze kinderen passend onderwijs te laten volgen. Ter beantwoording van deze vraag heeft de Kinderombudsman besloten om uit eigen beweging een veldonderzoek te doen. Hierbij is vooral gekeken naar de knelpunten die betrokken partijen in het onderwijsveld, onder wie ook ouders en kinderen zelf, ten aanzien van het oplossen van dit thuiszittersprobleem ervaren. Daarnaast zijn aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en aan de Inspectie van het Onderwijs vragen gesteld.

## **Uitkomsten onderzoek Kinderombudsman**

Het Ministerie van OCW gaf tijdens het onderzoek aan het thuiszittersprobleem te herkennen en ziet de oplossing hiervoor voornamelijk in de Wet Passend onderwijs. De daarmee gepaard gaande zorgplicht, die scholen verplicht om kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte passend onderwijs te verschaffen, zou uitkomst bieden.

Het meest in het oog springende knelpunt dat vanuit het onderwijsveld echter naar voren kwam, is het tekort aan flexibiliteit om aan die ondersteuningsbehoeften te kunnen voldoen. Onderwijs dat gebaseerd is op de specifieke onderwijsbehoeften van het kind, vraagt namelijk om maatwerk. Maar binnen het huidige onderwijssysteem wordt te weinig ruimte ervaren om in dit maatwerk te kunnen voorzien. Volgens het onderwijsveld wordt het creëren en toepassen van maatwerk belemmerd door de volgende knelpunten:

- de wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde onderwijsbeleid zijn vooral gebaseerd op leerplicht en schoolgang; hierdoor ontbreekt ruimte voor maatwerk. Dit heeft mede tot gevolg dat de bekostiging voor een kind niet kan worden verdeeld over meerdere onderwijsvormen en dat gescheiden financieringsstromen bij onderwijs/zorgcombinaties botsen;
- er is onvoldoende flexibiliteit bij schoolbesturen en leerkrachten ten aanzien van het creëren en toepassen van maatwerk. Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs speelt hierbij een grote rol, vanwege haar focus op opbrengsten en slagingspercentages;
- ouders, scholen en leerplichtambtenaren hebben een tekort aan vroegtijdige deskundige ondersteuning en advisering ten aanzien van maatwerk;
- leerplichtambtenaren richten zich vaak op handhaving van de Leerplichtwet en te weinig op het initiëren van maatwerk; zij denken daardoor onvoldoende mee aan een passende oplossing;
- binnen het onderwijsveld wordt geregeld doorzettingsmacht gemist om maatwerk daadwerkelijk tot stand te laten komen.

## **Conclusie**

Alle kinderen zijn gelijkwaardig, maar niet gelijk. Zij hebben ieder hun eigen kwaliteiten en capaciteiten, waarop ze moeten worden aangesproken en uitgedaagd. In plaats van te labelen en stigmatiseren, moet het onderwijs hierop flexibel kunnen inspelen. Het recht op onderwijs vraagt om het beste uit ieder kind naar boven te halen. Daarom moet aan kinderen met specifieke onderwijsbehoeften maatwerk worden geleverd. Het onderwijsveld ervaart echter te veel knelpunten om aan dit maatwerk te kunnen voldoen. Ook met de door het ministerie genoemde invoering van het stelsel voor Passend onderwijs en bijbehorende zorgplicht worden deze knelpunten niet opgelost. Er is meer nodig. Om maatwerk mogelijk te maken dient een omslag te worden gemaakt in het denken over onderwijs, een omslag van leerplicht naar leerrecht. In het onderwijssysteem moet de nadruk niet liggen op de verstrekker van het onderwijs, maar op het perspectief van het kind: wat heeft het kind nodig! Pas hierna dient de vraag te worden gesteld hoe dit mogelijk kan worden gemaakt. Door onderwijs vanuit deze insteek te bezien, kan pas echt het maatwerk worden geleverd dat voor passend onderwijs nodig is. Slechts op deze wijze kan worden voldaan aan de rechten van het kind.

## **Aanbeveling: Maak maatwerk mogelijk!**

Om maatwerk mogelijk te maken, dient de denkomslag van leerplicht naar leerrecht zijn beslag te krijgen in het Nederlandse onderwijssysteem. De minister en de staatssecretaris van OCW dienen hiertoe de volgende maatregelen te nemen:

- sta een zodanige interpretatie van wet- en regelgeving toe, dat binnen het onderwijssysteem ruimte kan ontstaan voor maatwerk. De Leerplichtwet is in het leven geroepen om het recht op onderwijs te beschermen en mag hiertoe geen belemmering zijn. Voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften moet daarom kunnen worden afgeweken van de verplichting tot fysieke aanwezigheid op school, waardoor (combinaties met) andere vormen van onderwijs wettelijk mogelijk worden. Zorg daarbij voor ontschotting en verdeling van financieringsstromen, zodat dit maatwerk kan worden gefinancierd;
- stimuleer het onderwijsveld om maatwerk te creëren en toe te passen. Spoor schoolbesturen en leerkrachten aan om de denkomslag naar leerrecht te maken en zorg ervoor dat zij in competenties, informatie en tijd voldoende zijn toegerust om dit maatwerk te kunnen leveren. Geef hen daarbij vertrouwen en pas de wijze van toezicht door de Inspectie van het Onderwijs zodanig aan, dat maatwerk wordt beloond.
- maak het mogelijk dat de expertise van de onderwijsconsulent op het gebied van maatwerk door ouders, scholen en leerplichtambtenaren vroegtijdig kan worden benut, nog voor een indicering of voordat het kind komt thuis te zitten;
- zorg ervoor dat het leerrechtperspectief wordt geïntegreerd in de werkwijze van de leerplichtambtenaren, zodat zij meer oog krijgen voor maatwerk. Spoor hen vervolgens aan zich te verenigen in bijvoorbeeld regionale bureaus, zodat kwaliteit, continuïteit en uniformiteit worden vergroot en gewaarborgd;
- stel per regio een leerrechtregisseur in met van overheidswege toebedeelde doorzettingmacht, naar wie een casus kan worden 'opgeschaald' indien de zoektocht naar maatwerk alsnog tot een impasse leidt. Deze leerrechtregisseur moet een onafhankelijke ervaringsdeskundige in het onderwijsveld zijn. Hij dient de casus met frisse blik te bekijken en de ketenregie op zich te nemen. Vervolgens moet hij gedreven zijn, partijen kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheden en, indien nodig, bindende beslissingen kunnen nemen over het benodigde maatwerk.

### **Uitvoering: Thuiszittersakkoord**

Om tot uitvoering van deze maatregelen te komen doet de Kinderombudsman de minister en de staatssecretaris van OCW de aanbeveling om met de betrokken partijen in het onderwijsveld, zoals de PO-raad, de VO-raad, de MBO-raad, het project Gedragswerk, Bureau Onderwijsconsulenten(+), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en branchevereniging Ingrado, eventueel aangevuld met GGD, GGZ en Jeugdzorg, tot een akkoord te komen, waarin het volgende wordt afgesproken:

- de centrale overheid en het onderwijsveld interpreteren wet- en regelgeving zodanig, dat ruimte ontstaat voor maatwerk. Financieringsstromen worden ontschot en deelbaar, om dit maatwerk te kunnen financieren;
- schoolbesturen en leerkrachten maken de denkomslag naar leerrecht om maatwerk te initiëren en uit te voeren. Zij worden in competenties, informatie en tijd voldoende toegerust om dit maatwerk te kunnen leveren. De wijze van toezicht door de Inspectie van het Onderwijs wordt hierop aangepast.
- ouders, scholen en leerplichtambtenaren kunnen de deskundigheid van de onderwijsconsulenten vroegtijdig benutten, en niet pas na vier weken thuiszitten of na indicering van het kind;
- gemeenten integreren in samenwerking met Ingrado het leerrechtperspectief in de werkwijze van de leerplichtambtenaren en verenigen de leerplichtambtenaren op regionaal niveau zodanig met elkaar dat kwaliteit, continuïteit en uniformiteit worden vergroot en gewaarborgd;
- schoolbesturen stellen gezamenlijk binnen hun regio een leerrechtregisseur in met van overheidswege toebedeelde doorzettingsmacht, naar wie een casus kan worden 'opgeschaald'.





# INHOUDSOPGAVE

<b>LEESWIJZER</b> .....	1
<b>1. AANBEVELING</b> .....	3
<b>2. INLEIDING</b> .....	5
2.1 HET RECHT OP ONDERWIJS.....	5
2.2 LEERPLICHT EN SCHOOLPLICHT.....	5
2.3 AANLEIDING ONDERZOEK KINDEROMBUDSMAN.....	6
2.4 WIJZE VAN ONDERZOEK.....	6
<b>3. UITKOMSTEN EN CONCLUSIES</b> .....	7
3.1 WET- EN REGELGEVING EN FINANCIERING .....	7
3.2 FLEXIBILITEIT SCHOOLBESTUREN, LEERKRACHTEN EN DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS .....	14
3.3 ONDERSTEUNING VAN DE ONDERWIJSCONSULENT .....	19
3.4 DE LEERPLICHTAMBTENAAR.....	21
3.5 DOORZETTINGSMACHT .....	25
3.6 PASSEND ONDERWIJS; DE OPLOSSING VOOR THUISZITTERS? .....	27
3.7 EINDCONCLUSIE: THUISZITTERSAKKOORD .....	29
<b>BIJLAGE 1 VERANTWOORDING</b> .....	31
<b>BIJLAGE 2 ONDERWIJS EN KINDERRECHTEN</b> .....	34

## Elle (18)

"Sinds een half jaar zit ik officieel thuis. Maar eigenlijk ben ik jarenlang niet veel op school geweest. Ik heb een enorme achterstand. Vooral wiskunde is een probleem, taal heb ik zelf wat bijgehouden door veel op internet te lezen.

Vanaf de tweede klas van het vmbo was ik heel vaak ziek. Ik voelde me gewoon niet goed, had pijn in mijn spieren, was moe en misselijk. Niemand kon iets vinden en ik kreeg te horen dat ik een aanstelster was. Ik moest naar een psycholoog en naar een psychiater.

Omdat er geen bewijs was dat ik iets mankeerde kreeg ik te maken met de leerplichtambtenaar en de rechter. Die gaf me een taakstraf en een leerstraf. Leerplicht vond ook dat mijn ouders te weinig deden en daarom kreeg ik een gezinsvoogd. Die heeft gedreigd me uit huis te laten plaatsen als ik niet zou doen wat ze zei. Ik ben blij dat ik van haar af ben.

Alleen toen ik net ziek was stuurde mijn mentor nog wel opdrachten voor Nederlands en wiskunde, later niet meer. Veel thuis zijn is niet leuk. Zonder afleiding merk je de hele tijd dat je je niet goed voelt. En ik verloor mijn vriendinnen. Ik heb weinig structuur, maar probeer wel vroeg op te staan.

Mijn school vond me lastig, maar veranderen van school lukte niet. Een nieuwe school wilde me niet nadat ze contact hadden gehad met de oude school. Omdat ik geen indicatie had, kon ik ook geen thuisonderwijs krijgen.

Sinds vorig jaar heb ik het bewijs dat ik geen aanstelster ben. Bij toeval kwam de kinderarts erachter dat ik de ziekte Addison Biermer heb. Mijn moeder geeft me nu injecties met vitamine B12 en daardoor gaat het wat beter.

Graag zou ik een opleiding doen voor dierenverzorging, maar dat kan niet met maar enkele jaren vmbo als vooropleiding. Ik heb nu een eigen caviaopvang thuis en ik werk samen met mijn moeder op de dierenambulance. De begeleidster van de leerstraf So-Cool, de enige die me écht heeft geholpen, raadde me aan om via vrijwilligerswerk ervaring op te doen. Misschien kom ik zo toch in de dierenverzorging terecht.

Als ik de baas van een school zou zijn, zou ik meer interesse tonen in kinderen die vaak ziek zijn. Ik zou meer thuiswerk geven en veel contact houden. Ik ben nu best gelukkig, zeker omdat ik achttien jaar ben en geen voogd en leerplicht meer heb."

## LEESWIJZER

Voor u ligt het adviesrapport van de Kinderombudsman over waarborging van het recht op onderwijs in wet en praktijk. Dit rapport is geschreven naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters. In hoofdstuk 1 treft u de aanbeveling aan die de Kinderombudsman aan de minister en de staatssecretaris van OCW doet. In hoofdstuk 2 wordt een inleiding tot het onderzoek gegeven. In hoofdstuk 3 leest u vervolgens de bevindingen van het onderzoek en conclusies waarop de aanbeveling is gebaseerd. In de paragrafen van dit hoofdstuk worden per naar voren gekomen knelpunt, de bevindingen en conclusie gegeven. Voorts wordt ingegaan op het nieuwe stelsel voor Passend onderwijs. Hierna volgt een eindconclusie.

Tussen de hoofdstukken leest u waargebeurde verhalen van ouders en kinderen, die zich bij de Kinderombudsman hebben gemeld. De namen van deze kinderen zijn gefingeerd. Ook worden enkele goede praktijkvoorbeelden gegeven.

In bijlage 1 vindt u de verantwoording van het onderzoek. Ten slotte wordt in bijlage 2 een kort overzicht gegeven van de kinderrechten die betrekking hebben op het recht op onderwijs.

**Cees, 10 jaar**

"Ik zit nu ongeveer negen maanden thuis van school. Alles is begonnen met een hersenvliesontsteking die ik heb gehad. Daardoor ben ik erg snel moe en heb ik veel hulp nodig; bijvoorbeeld met aankleden en wassen, maar ook om er voor te zorgen dat ik genoeg rust neem en om te kijken hoe ik het die dag zal gaan doen.

Eerst ging ik nog twee keer per week anderhalf uur naar school. Dat was erg leuk. Dan zag ik mijn vriendjes en leerde ik moeilijke dingen. Dat vind ik leuk. Verder kwam er twee keer in de week een juf een uur thuis les geven. Maar nu ga ik niet meer naar school. De reden is niet dat ik niet naar school wil, maar dat ik veel hulp nodig heb: dan mag je niet naar school van de regering. De hulp die ik nodig heb moet betaald worden uit een PGB<sup>1</sup> en die krijg ik alleen als ik niet meer naar school ga. Mijn ouders moesten dus kiezen: heel de dag hulp of een paar uur naar school en geen hulp.

Ik vind het helemaal niet leuk dat ik niet meer naar school kan en dat de juf niet meer thuis komt. De school wil ook graag dat ik terugkom. Ik zie mijn vriendjes en vriendinnetjes bijna niet meer. Ik krijg niet meer de lessen die mijn vriendjes krijgen en leer niet meer dezelfde dingen. Mijn broertje en zusje gaan wel naar school en dat vind ik heel moeilijk. Het is net alsof ik straf heb. Ik ben ziek geweest en nu mag ik ook niet meer naar school, terwijl ik toch niets verkeerd heb gedaan?! De regering doet het fout en daar ben ik boos en verdrietig om. Iedereen die me helpt, doet het zo goed, maar om die regels kunnen we niet heen.

Ook verveel ik me. Om de dagen te vullen lees ik veel. Mijn mama haalt informatieboeken uit de bibliotheek. Als ik niet te moe ben, dan speel ik bijvoorbeeld met lego of ik maak bouwwerkjes van hout. Soms werk ik op de computer. Eerst speelde ik ook nog wel eens met vriendjes van school, maar omdat ik niet meer op school zit, zie ik mijn vriendjes bijna nooit meer.

Het is een stomme regel dat je niet naar school mag als je een PGB nodig hebt. Als ik zelf directeur van een school was, dan zou ik er voor zorgen dat kinderen zoals ik toch naar school konden komen. Dan kunnen ze leren en vriendjes maken en hoeven ze zich niet alleen te voelen. Als ik nadenk over mijn toekomst, dan word ik niet vrolijk. Ik wil graag naar de middelbare school, proefjes doen met scheikunde en natuurkunde, een diploma halen, later gaan werken. Maar dat kan niet als de regering de regels niet verandert.

Als ik een wensenlijstje mocht opgeven, dan zouden mijn wensen zijn dat ik gewoon naar school kan, dat ik kan leren, want ik ben best slim! Ook zou ik willen dat ik genoeg les krijg, dat ik straks naar de middelbare school kan en dat ik dan een diploma kan halen."

<sup>1</sup> PGB betekent: persoonsgebonden budget. In het geval van Cees gaat het om een PGB op grond van de indicatie AWBZ-dagbesteding.

## 1. AANBEVELING

### **MAAK BINNEN HET ONDERWIJS MAATWERK MOGELIJK! EN ONDERSTEUN DIT MET EEN THUISZITTERSAKKOORD**

Aan de minister en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt het volgende aanbevolen.

Kom met de betrokken partijen in het onderwijsveld, zoals de PO-raad, de VO-raad, de MBO-raad, het project Gedragswerk, Bureau Onderwijsconsulenten(+), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en branchevereniging Ingrado, eventueel aangevuld met GGD, GGZ en Jeugdzorg, tot een akkoord, waarin het volgende wordt afgesproken.

- De centrale overheid en het onderwijsveld interpreteren wet- en regelgeving zodanig, dat binnen het onderwijssysteem ruimte ontstaat voor maatwerk. De Leerplichtwet is in het leven geroepen om het recht op onderwijs te beschermen en mag hiertoe geen belemmering zijn. Voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften moet daarom kunnen worden afgeweken van de verplichting tot fysieke aanwezigheid op school, waardoor (combinaties met) andere vormen van onderwijs of met zorg wettelijk mogelijk worden. Daarbij worden financieringsstromen zoveel mogelijk ontschot en deelbaar, zodat maatwerk door middel van meerdere onderwijsvormen kan worden gefinancierd.
- Schoolbesturen en leerkrachten maken de denkomslag van leerplicht naar leerrecht om maatwerk te creëren en toe te passen. Zij worden in competenties, informatie en tijd voldoende toegerust om dit maatwerk te kunnen leveren. Hen wordt daarbij vertrouwen gegeven en de wijze van toezicht door de Inspectie van het Onderwijs wordt zodanig aangepast, dat scholen voor maatwerk worden beloond.
- Ouders, scholen en leerplichtambtenaren kunnen de expertise van de onderwijsconsulent vroegtijdig benutten, nog voor een indicering of voordat het kind komt thuis te zitten.
- Gemeenten integreren in samenwerking met Ingrado het leerrechtperspectief in de werkwijze van de leerplichtambtenaren, zodat zij meer oog krijgen voor maatwerk. Voorts worden leerplichtambtenaren zodanig regionaal met elkaar verenigd, dat kwaliteit, continuïteit en uniformiteit worden vergroot en gewaarborgd.
- Schoolbesturen stellen gezamenlijk binnen hun regio een leerrechtregisseur in met van overheidswege toegedeelde doorzettingsmacht, naar wie een casus kan worden 'opgeschaald' indien de zoektocht naar maatwerk alsnog tot een impasse leidt. Deze leerrechtregisseur is een onafhankelijke ervaringsdeskundige in het onderwijsveld. Hij bekijkt de casus met frisse blik en neemt de ketenregie op zich. Hij is gedreven, spreekt partijen aan op hun verantwoordelijkheden en neemt, indien nodig, bindende beslissingen over het benodigde maatwerk.

**Nina, 14 jaar**

"Omdat ik weinig slaap nodig had, heb ik mezelf 's nachts leren lezen toen ik drieënhalf jaar was. Met de letterbak van mijn oudere zus. Ik verheugde me enorm op school. Daar bleek ik een snelle leerling en ben ik, wel na veel strijd, twee keer versneld. Ik heb veel lichamelijke klachten gehad tijdens mijn schooltijd omdat ik me verveelde en me aan moest passen. Een ziekenhuistest op mijn zesde jaar toonde aan dat ik hoogbegaafd ben.

Nu ben ik veertien jaar en zit ik al meer dan een jaar thuis. Ik heb in totaal zes verschillende scholen bezocht. Ik vond de uitleg in de klas altijd onnodig, ik wilde meteen beginnen. Op alle scholen beloofden ze me wat extra's, bij de laatste zou ik een coole computergame mogen maken. Maar het bleek zo simpel, één jongen ging mij zelfs uitleggen wat een 'background' was.

Ze geloofden op die school niet dat ik echt hoogbegaafd was. Ik had er toen geen zin meer in en mijn cijfers gingen omlaag. Ik mocht niet naar 3VWO, terwijl ik het makkelijk kon. De coördinator van school kwam de afspraken niet na en heeft tegengehouden dat ik op een andere school terecht kon. De directeur had mijn vader juist toestemming gegeven.

Ik was toen veel ziek, had veel hoofdpijn en veel pijn aan mijn benen. De GGD-arts heeft het nog erger gemaakt met een melding richting het AMK<sup>2</sup>. Mijn ouders hebben het hele proces moeten doorlopen en mijn zusje mocht dertien weken niet naar school tijdens het onderzoek.

En zo kwam ik thuis te zitten, met vrijstelling van leerplicht om bij te komen. Ik doe nu via schriftelijk onderwijs de laatste jaren van het VWO in mijn eigen tempo. Dat bevalt goed, mijn lichamelijke klachten zijn allemaal verdwenen. Mijn ouders en grootouders betalen deze studie. Ik haal veel hogere cijfers dan op school en heb weer een klas versneld. In 2014 ga ik eindexamen doen. Ik mis school niet, ben blij hoe het nu is. Mijn droom is om in New York te gaan studeren.

Mijn twee zussen zijn ook hoogbegaafd en we moesten voor hun scholen verhuizen. We hebben nu weinig geld en wonen tijdelijk in een klein vakantiehuisje. Ons oude huis is nog niet verkocht. Een oplossing voor mij zou een goede mentor met kennis van hoogbegaafdheid zijn geweest en een Montessorischool voor voortgezet onderwijs. Daar kun je als hoogbegaafde zelf je tempo bepalen."

---

<sup>2</sup> Advies- en Meldpunt Kindermishandeling

## 2. INLEIDING

### 2.1 HET RECHT OP ONDERWIJS

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). Op grond van dit verdrag dient de nadruk te liggen op het leerrecht. Vanuit dit perspectief dient naar onderwijs te worden gekeken en op dit leerrecht dient altijd aanspraak te kunnen worden gemaakt. Het gaat hier om een recht van een kind op zo volledig mogelijke ontplooiing van zijn persoonlijkheid, talenten, en geestelijke en lichamelijke vermogens. 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. De overheid is ervoor verantwoordelijk dat dit op basis van gelijke kansen kan worden verwezenlijkt.

Scholen moeten daarbij zorgen voor een veilige en humane omgeving, met geschikt personeel. Ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding van een kind en voor de persoonlijke verzorging. Zij moeten er bovendien voor zorgen dat het kind naar school gaat. Die verantwoordelijkheid delen ze met de overheid. De overheid moet zorgdragen voor de randvoorwaarden, zodat onderwijs voor ieder kind mogelijk is. Dat wil zeggen: beschikbaar en toegankelijk onderwijs, ook voor kinderen met een specifieke onderwijsbehoefte, dat aansluit op de capaciteiten van het kind.

### 2.2 LEERPLICHT EN SCHOOLPLICHT

Het uit het IVRK voortvloeiende recht op onderwijs is niet expliciet opgenomen in de Nederlandse (Grond)wet. In Nederland wordt het onderwijs geregeld in de Leerplichtwet en in de daaruit voortvloeiende sectorwetten. De Leerplichtwet is ruim honderd jaar geleden ingevoerd om kinderen te beschermen tegen invloeden, zoals het vroegtijdig moeten werken, die hen kunnen weerhouden om hun recht op onderwijs te kunnen uitoefenen. Deze wet is in 1969 vervangen.

De laatste honderd jaar is er veel veranderd. Het leren als voorrecht heeft door de tijd heen plaatsgemaakt voor de leerplicht, die inmiddels geldt tot het achttiende levensjaar. Leerplicht staat in Nederland gelijk aan schoolplicht; ouders moeten ervoor zorgen dat hun kinderen bij een school staan ingeschreven en dat zij deze school ook geregeld bezoeken. Wanneer wordt voldaan aan geregeld schoolbezoek, is vastgelegd in nadere regelgeving. En vanaf de leeftijd van twaalf jaar zijn leerplichtige jongeren ook zelf verantwoordelijk voor regelmatig schoolbezoek. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan het kind (tijdelijk) worden ontheven van de leerplicht.

Volgens de Leerplichtwet moet het onderwijs worden gevolgd op scholen, die aan wettelijk voorgeschreven kwaliteitseisen voldoen. Onderwijs thuis of op andere plaatsen dan school voldoet niet aan deze eisen. De voornaamste reden hiervan is dat volgens de Leerplichtwet kinderen moeten staan ingeschreven op een school in de zin van die wet en deze school geregeld moeten bezoeken. De leerplicht kan ook worden vervuld op een particuliere school, mits deze door het Ministerie van OCW wordt erkend. Deze particuliere scholen worden echter niet door de overheid gefinancierd.

Door de tijd heen zijn ook de regels omtrent schoolverzuim steeds meer aangescherpt en zijn er richtlijnen opgesteld om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Kinderen behoren in Nederland hun startkwalificatie te halen. Het gaat dan om een havo, vwo of mbo (niveau 2) diploma. Het behalen van



zo'n diploma betekent een sterkere positie op de arbeidsmarkt en daardoor minder kans om werkloos te blijven of in de criminaliteit te belanden, aldus de minister van OCW.<sup>3</sup>

### 2.3 AANLEIDING ONDERZOEK KINDEROMBUDSMAN

Vanaf zijn benoeming in 2011 ontvangt de Kinderombudsman zeer regelmatig signalen, hulpvragen en klachten van ouders en kinderen over het feit dat het kind ongewild thuis zit en het de betrokken partijen maar niet lukt om ervoor te zorgen dat het kind weer onderwijs krijgt. Het gaat daarbij met name om kinderen die specifieke onderwijsbehoeften hebben op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied. De ouders en kinderen geven aan dat er vaak geen geschikte school of andere vormen van onderwijs voor hen beschikbaar zijn, waardoor het kind uiteindelijk is komen thuis te zitten. Ouders voelen zich onmachtig in hun zoektocht naar een school die in de onderwijsbehoefte van hun kind voorziet en voelen daarbij onvoldoende medewerking van de instanties waarmee zij te maken krijgen. Voorts beschrijven zij geëscaleerde situaties tussen hen en de school en klagen zij over de te veel op handhaving gerichte opstelling van de leerplichtambtenaar om tot een passende oplossing te komen.

Vanwege deze signalen heeft de Kinderombudsman in augustus 2012 besloten om uit eigen beweging een veldonderzoek te doen om te bezien of het in het IVRK omschreven recht op onderwijs voor deze kinderen in de Nederlandse wet en praktijk wel voldoende is gewaarborgd.

### 2.4 WIJZE VAN ONDERZOEK

In augustus 2012 is een meldpunt geopend waar een ieder zijn ervaringen ten aanzien van het thuiszitten van kinderen kon aangeven. Hierop zijn rond de vijfhonderd reacties ontvangen. Met veel van deze melders, waaronder ook professionals in het onderwijs, is nader contact opgenomen om de ervaringen te bespreken. Ook hebben twee expertmeetings plaatsgevonden.

Voorts hebben medewerkers van de Kinderombudsman onder meer met kinderen, ouders, scholen, ouderverenigingen, de overheid en andere deskundigen gesproken. Het ging hierbij over welke knelpunten zij ervaren bij het vinden van passend onderwijs voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied. En wat er volgens hen nodig is om deze kinderen binnen het huidige onderwijssysteem te kunnen voorzien van passend onderwijs.

Verder is gekeken welke verwachtingen de invoering van het stelsel voor Passend onderwijs op dit punt schept. Daarnaast zijn aan het Ministerie van OCW en aan de Inspectie van het Onderwijs schriftelijke vragen gesteld en zijn onderzoeken en jaarrapportages bestudeerd.<sup>4</sup> Aan de hand van al deze informatie is geanalyseerd welke knelpunten vanuit de praktijk worden ervaren bij het tot stand brengen van passend onderwijs voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied. Vervolgens is geconcludeerd wat kan worden gedaan om deze knelpunten op te lossen. Daarbij is ook gekeken naar goede voorbeelden in de praktijk.

De in het volgende hoofdstuk beschreven bevindingen en conclusies hebben geleid tot de aanbeveling aan de minister en de staatssecretaris van OCW om een thuiszittersakkoord op te stellen.

<sup>3</sup> [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>4</sup> Zie bijlage 1 voor de verantwoording van het onderzoek





### 3. UITKOMSTEN EN CONCLUSIES

#### 3.1 WET- EN REGELGEVING EN FINANCIERING

##### Bevindingen

###### *Reactie van het ministerie op vragen over de thuiszittersproblematiek*

Het Ministerie van OCW erkent het probleem van thuiszittende kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, en ziet de noodzaak om tot een eenvoudiger, effectiever en efficiënter stelsel van ondersteuning van die kinderen te komen. Voor een oplossing beroept het ministerie zich voornamelijk op de toekomstige invoering van Passend onderwijs en de daarmee gepaard gaande zorgplicht voor scholen om kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, een passend aanbod te doen.<sup>5</sup> Dat kan zijn op de eigen school, maar eventueel ook op een andere school. Hiermee wordt in de wet- en regelgeving de zorgplicht voor deze kinderen in het onderwijs geborgd. Ook zal met Passend onderwijs worden geregeld dat schoolbesturen de ondersteuning in het onderwijs moeten afstemmen op de zorg voor jeugd die straks door de gemeenten zal worden uitgevoerd. Voorts krijgen ouders en leerkrachten medezeggenschap in het beleid van het samenwerkingsverband over de inzet van extra ondersteuning. Hiermee zal de school moeten uitgaan van de behoefte aan ondersteuning van het kind, met wie het onderwijsprogramma kan worden doorlopen, aldus het ministerie.

Om tot aan de invoering van de Wet Passend onderwijs het thuiszitten tegen te gaan en terug te dringen, is volgens het Ministerie van OCW een aantal voorzieningen ingericht en zijn er (wettelijke) maatregelen getroffen. In de afgelopen jaren is daarbij gekozen voor een regionale aanpak. Naast de financiële maatregelen voor de professionalisering van leraren, noemt het ministerie ook het belang van een goede leerplichtfunctie en effectieve melding en registratie van thuiszitters. Verder benoemt het ministerie de op dit moment al bestaande tijdelijke voorzieningen, zoals Rebound en Op de rails, die in het leven zijn geroepen om kinderen, die tijdelijk niet in hun reguliere klas kunnen blijven, onderwijs te kunnen bieden. Inzet daarvan is dat kinderen na een kortdurend programma weer terug kunnen naar school. Ook verwijst het ministerie naar de onderwijsvoorziening Herstart, die erop is gericht om thuiszittende kinderen weer terug te begeleiden naar het onderwijs. Verder zijn er in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs plusvoorzieningen in het leven geroepen. Hierin wordt een gecombineerd aanbod aan onderwijs, zorg en waar nodig, arbeidstoeleiding aangeboden aan kinderen, die door een opeenstapeling aan problemen een groot risico lopen op schooluitval. Voorts wijst het ministerie naar het project Gedragswerk<sup>6</sup> dat, in samenwerking met Ingrado<sup>7</sup>, de betrokken partners in een regio ondersteunt bij het creëren van een structurele aanpak om zoveel mogelijk leerlingen terug te geleiden naar het onderwijs. Ten slotte geeft het ministerie aan dat ook de huidige zorg- en adviesteams, waarin hulpverlening door verschillende betrokken partijen aan een kind op elkaar wordt afgestemd, kunnen bijdragen aan het voorkomen van thuiszitten.

<sup>5</sup> Zie voor Passend onderwijs en zorgplicht, paragraaf 3.6

<sup>6</sup> Het project 'Gedragswerk' is een door het ministerie van OCW mogelijk gemaakt project dat tot doel heeft de samenwerking te bevorderen in de aanpak van leerlingen met gedragsproblemen, met als gewenst resultaat een vermindering van het aantal leerlingen dat niet het passende onderwijs krijgt dat het nodig heeft en waarop het recht heeft. Zie ook [www.gedragswerk.nl](http://www.gedragswerk.nl)

<sup>7</sup> Ingrado is de landelijke brancheorganisatie voor leerplichtambtenaren en regionale meld- en coördinatiepunten (RMC's). Zie ook [www.ingrado.nl](http://www.ingrado.nl)

### *Knelpunten vanuit het onderwijsveld: te strakke wet- en regelgeving en financiering*

In de meldingen en in de vele gesprekken die medewerkers van de Kinderombudsman hebben gevoerd met thuiszittende kinderen, ouders en professionals ging het vooral om kinderen die specifieke onderwijsbehoeften hebben op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied. Binnen het onderwijssysteem kan volgens hen niet in hun behoeften worden voorzien. Ook de door het ministerie genoemde tijdelijke voorzieningen vullen deze leemte niet op. Deze kinderen gaan niet naar school, terwijl ze wel in staat zijn om onderwijs tot zich te nemen. Opvallend daarbij zijn de vele meldingen van of over hoogbegaafde kinderen. Zij zouden vanwege hun hoge intelligentie en daarmee gepaard gaande leer- en/of gedragsproblemen geen goede plaats kunnen vinden binnen het regulier onderwijs, maar vanwege hun hoge intelligentie ook binnen het speciaal onderwijs niet tot hun recht komen. En als er wel scholen met een passend aanbod zijn, zijn ze ver weg of bestaan er lange wachtlijsten. Ook is gesproken met een belangenbehartiger van hoog sensitieve kinderen, die door hun overgevoeligheid voor prikkels leer- en/of gedragsproblemen hebben die binnen het onderwijs niet worden erkend. Daarnaast meldde zich een aantal kinderen dat vanwege fysiek en/of psychisch geweld niet meer naar hun school terug durfde, en ook kinderen die uitblinken in bepaalde vakken, maar niet bij alle vakken even goed meekomen, ervaren problemen. Bijvoorbeeld de kinderen met dyslexie. Verder werden kinderen met angststoornissen veel genoemd. Vaak komen deze kinderen eerst op grond van geoorloofd verzuim thuis te zitten. Als het kind langere tijd niet naar school gaat, maar er geen specifieke medische oorzaken te vinden zijn, merkt de leerplichtambtenaar het thuiszitten aan als ongeoorloofd schoolverzuim. Vanuit het onderwijsveld, onder wie ook ouders en kinderen zelf, werd verder ook vernomen dat sommige kinderen gewoon in het geheel niet in staat zijn om aan het huidige onderwijssysteem te kunnen deelnemen. Ze kunnen de aanwezigheid op een school vanwege verschillende redenen niet aan, en trekken zich zodanig terug dat schoolgang eerder schadelijk is dan dat het hen goed doet. Voor deze kinderen is er binnen de wet eigenlijk geen oplossing, omdat de Leerplichtwet uitgaat van de plicht tot schoolbezoek. Ten slotte zijn er meerdere meldingen gedaan over verborgen thuiszitters. Hier werden de kinderen mee bedoeld die wel naar school gaan, maar niet deelnemen aan het reguliere onderwijsaanbod vanwege gedragsproblemen in de klas.

### *Statisch onderwijssysteem*

Bijna alle partijen uit het onderwijsveld waren van mening dat de behoefte van het kind teveel wordt bepaald vanuit het huidige onderwijsaanbod, maar dit aanbod is teveel 'hokjes gericht'. In dit statische onderwijssysteem is het dan erg moeilijk om een dynamische oplossing voor het kind te vinden. Hierdoor komt het kind soms in een onderwijsvorm terecht, waar het helemaal niet past. Door de problemen die dan ontstaan, kan een kind, met of zonder vrijstelling van de leerplicht, thuis komen te zitten, zonder onderwijs. Het onderwijsveld geeft aan dat meer vanuit het kind gekeken moet worden, en niet vanuit de verstrekker van het onderwijs. Pas als de behoeften van het kind duidelijk zijn, moet door scholen en de leerplichtambtenaar worden bezien of aan deze behoeften tegemoet kan worden gekomen, en niet omgekeerd.

### *Creatieve oplossingen door combinaties van meerdere onderwijsvormen*

Soms zoekt de leerplichtambtenaar samen met het kind en de school naar een creatieve, passende maatwerkoplossing, die in de specifieke behoeften van het kind voorziet. Een voorbeeld hiervan is het verhaal van een kind dat het op school niet redt, maar een prima sociaal netwerk heeft en zijn HAVO via de LOI of Wereldschool gemakkelijk aankan en weer opbloeit. Met toestemming van de

leerplichtambtenaar is in overleg met de school besloten dat het kind op de school blijft ingeschreven, maar thuis zijn opleiding afmaakt. De school geeft intussen een deel van de bekostiging dat zij voor het kind ontvangt, door aan de ouders om het thuisonderwijs te kunnen betalen. Een ander voorbeeld is het verhaal van een kind dat vanwege extra gevoeligheid voor prikkels het klassikale onderwijs op een reguliere school niet aankan, maar in een kleinere groep met extra begeleiding floreert. Het kind staat nu ingeschreven op een reguliere school, maar gaat naar een erkende particuliere school met kleinere klassen. De reguliere school, die geld ontvangt voor het kind, maakt dit bedrag over aan de particuliere school om zo de kosten voor de ouders beheersbaar te houden. Nog een ander voorbeeld is het verhaal van een kind met grote angst om naar school te gaan. Na overleg met ouders, school en de leerplichtambtenaar is besloten om het kind vanuit thuisbegeleiding door de leerkracht en onderwijs via de Wereldschool stapje voor stapje weer naar school te laten gaan. Dit betekent dat het kind tijdelijk niet voldoet aan de leerplicht, maar wel de tijd heeft om langzaam te wennen en in de tussentijd haar opdrachten thuis maakt.

Al deze maatwerkoplossingen zijn echter in strijd met de Leerplichtwet, die uitgaat van een schoolplicht; in principe is onderwijs thuis niet mogelijk. Evenals particulier onderwijs wordt onderwijs thuis ook niet gefinancierd en kindgebonden budgetten kunnen niet te gelde worden gemaakt. Voorts wordt de bekostiging voor een kind uitgekeerd aan de school waar het kind is ingeschreven. Dit bedrag is in principe niet deelbaar over meerdere onderwijsvormen. Hierdoor zijn bovengenoemde oplossingen in het huidige onderwijssysteem geheel afhankelijk van de bereidheid van het schoolbestuur en van de leerplichtambtenaar, en niet bereikbaar voor ieder kind dat daar behoefte aan heeft. Ook de Wet Passend onderwijs zal hier geen verandering in brengen.

#### *Combinatie zorg en onderwijs en financieringsstromen*

Ook hadden veel meldingen betrekking op de problemen die kunnen ontstaan bij een kind, dat het beste gebaat is bij een structurele combinatie van zorg en onderwijs. Creatieve oplossingen of speciale onderwijs/zorgcombinaties blijken echter regelmatig vast te lopen op wet- en regelgeving en botsende financieringsstromen. Een vaak gehoorde klacht daarbij is dat het voor kinderen die AWBZ-dagbesteding ontvangen, niet mogelijk is om ook op een school ingeschreven te staan en andersom. School wordt namelijk gezien als een voorliggende voorziening, en de AWBZ dient een ander doel, namelijk een zinvolle dagbesteding, anders dan door werk of onderwijs. AWBZ-dagbesteding is daarom alleen mogelijk bij volledige ontheffing van de leerplicht. Maar bij volledige ontheffing kan in het geheel geen aanspraak meer worden gemaakt op onderwijs. Dit kan bij kinderen met een ernstige ontwikkelingsstoornis, voor wie speciaal onderwijs vanwege de grote behoefte aan zorg niet haalbaar is, maar die wel gebaat zijn bij enig onderwijs, tot onwenselijke situaties leiden. Ouders moeten dan kiezen tussen onderwijs of zorg. Een voorbeeld hiervan is het verhaal van Cees, dat als casus is opgenomen in dit rapport. Tot april 2012 was aan hem een indicatie voor dagbesteding toegekend voor de dagdelen die hij niet naar school kon. Na deze datum werd deze indicatie hem - vanwege een wijziging in de regeling voor de zorgindicatie per 1 januari 2012 - niet meer gegeven, omdat hij stond ingeschreven op een school. Omdat het kind alle dagen veel zorg nodig heeft, hebben zijn ouders moeten besluiten een vrijstelling van de leerplicht aan te vragen, zodat de dagbesteding was gegarandeerd. Gevolg was echter dat hij niet meer naar school kon. Een ander voorbeeld is een kind dat vanwege blindheid en meerdere psychiatrische stoornissen met een AWBZ-dagbesteding vier dagen per week op een centrum voor dagbesteding verbleef. Een leraar van een cluster 3 school (speciaal onderwijs), waar het kind was ingeschreven, gaf hem binnen dit centrum individueel onderwijs. In 2012 werd aan het kind echter geen indicatie voor dagbesteding meer afgegeven, omdat

hij ook stond ingeschreven op de cluster 3 school. Hierdoor zagen de ouders zich genoodzaakt om vrijstelling van de leerplicht aan te vragen. De vrijstelling is verleend, maar het kind krijgt geen onderwijs meer.

#### *Andere bronnen*

In dit onderzoek zijn ook eerdere onderzoeken en rapportages uit het onderwijsveld bestudeerd. In het rapport 'Opstaan tegen het thuiszitten' van het Kohnstamm Instituut uit 2011 werd al aanbevolen om maatwerk en flexibiliteit te bieden bij de speciale onderwijszorg aan leerlingen die (het risico lopen op) thuiszitten. Verder diende er voldoende aanbod te zijn van (nieuwe) onderwijs/zorgarrangementen binnen en tussen scholen die onderwijs en zorg integreren, aldus het rapport.<sup>8</sup>

Uit de rapportage van Bureau Onderwijsconsulenten(+) 2010-2011 blijkt evenals in dit onderzoek dat regelgeving en financiering in het onderwijs maatwerkoplossingen kunnen belemmeren.<sup>9</sup> Volgens de onderwijsconsulenten lopen creatieve oplossingen of speciale onderwijs/zorgcombinaties soms vast op de wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving zou op een aantal punten flexibeler toegepast moeten kunnen worden, om oplossingen te realiseren voor groepen zorgleerlingen die anders van onderwijs verstoken blijven. Voorts werd door de onderwijsconsulenten aangegeven dat de financiering altijd al een punt van zorg is geweest. De wijzigingen in het toekennen van de persoonsgebonden budgetten en andere regelingen (AWBZ) kunnen het realiseren van onderwijs/zorgarrangementen belemmeren. Ook bleek volgens de onderwijsconsulenten vaak dat onderwijs en zorg nog steeds niet dezelfde taal spreken. Juist bij de verwachte verzwaring van de problematiek bij leerplichtige kinderen, behoeft dit extra aandacht, aldus de rapportage 2010-2011.

In hun rapportage 2011-2012 gaan de onderwijsconsulenten verder in op deze problematiek, met name op de problematiek ten aanzien van de combinatie van zorg en onderwijs.<sup>10</sup> De onderwijsconsulenten geven aan dat kinderen, die door diverse oorzaken niet voltijds onderwijs kunnen volgen, vanwege wijziging in regelgeving sinds januari 2012 voor de overige uren geen indicatie voor dagbesteding meer krijgen. Bij een aantal casussen leidt dat er volgens de onderwijsconsulenten toe dat ouders moeten kiezen tussen zorg of (deels) vrijstelling van de leerplicht via de leerplichtambtenaar. Scholen zouden daarbij nogal eens duidelijk maken dat zorgleerlingen zonder 'zak geld' niet geplaatst kunnen worden. Hetzelfde zou spiegelbeeldig gelden voor de dagbesteding, terwijl een bepaalde groep leerlingen gebaat blijft bij de combinatie zorg en onderwijs, aldus de rapportages van Bureau onderwijsconsulenten(+).

#### *Dag van de leerplicht 2013*

Op de Dag van de Leerplicht, op 21 maart 2013, presenteerde de staatssecretaris van OCW in een brief aan de Tweede Kamer de actuele cijfers van het aantal meldingen van ongeoorloofd schoolverzuim, waaronder het aantal thuiszitters.<sup>11</sup> Met 'thuiszitters' wordt in deze brief bedoeld op leerplichtige kinderen (vijf tot achttien jaar) die wel zijn ingeschreven, maar zonder geldige redenen meer dan vier weken verzuimen zonder dat zij vrijstelling hebben van de leerplicht. Het gaat hierbij vaak om kinderen voor wie op dit moment geen passende plek is binnen het (speciaal) onderwijs,

<sup>8</sup> *Opstaan tegen het thuiszitten*, Sardes en Kohnstamm instituut, oktober 2011

<sup>9</sup> Rapportage SOSO/Onderwijsconsulenten(+) 1 augustus 2010 - 1 augustus 2011, Den Haag, november 2011. Zie [www.onderwijsconsulenten.nl](http://www.onderwijsconsulenten.nl)

<sup>10</sup> Rapportage SOSO/Onderwijsconsulenten(+) 1 augustus 2011 - 1 augustus 2012, Den Haag, november 2012. Zie [www.onderwijsconsulenten.nl](http://www.onderwijsconsulenten.nl)

<sup>11</sup> TK 2012-2013, 26 695, nr. 90

aldus de staatssecretaris. Op de reden van het ontbreken van deze plekken ging hij in de brief niet nader in.

Aan het begin van het schooljaar 2011-2012 waren er 1.533 thuiszitters (in 2010-2011: 2.296). Dit aantal liep gedurende het schooljaar op naar 4.143 (in 2010-2011: 5.436). 2.443 thuiszittende kinderen zijn dat jaar weer naar school gegaan, waardoor het aantal aan het eind van het jaar uitkwam op 1.700 (in 2010-2011: 2.155). 661 van deze kinderen zitten al langer dan zes maanden thuis, nog zonder oplossing (in 2010-2011: 662 en in 2009-2010: 1.375).

Bij deze cijfers is nog niet het relatief verzuim meegerekend. Volgens de staatssecretaris is er relatief verzuim als een leerplichtig kind wel op een school staat ingeschreven, maar zonder geldige reden les- of praktijktijd verzuimt. Het gaat hierbij dan om ongeoorloofde afwezigheid van tenminste zestien uren les- of praktijktijd gedurende een periode van vier opeenvolgende weken. Bij relatief verzuim wordt nog nader onderscheid gemaakt in luxe en signaalverzuim. Luxe verzuim treedt op als het kind zonder toestemming tijdens de schoolperiode met vakantie gaat. Het aantal meldingen van relatief verzuim in het schooljaar 2011-2012, waarbij geen sprake was van luxe verzuim, was 77.570 (in 2010-2011: 73.243). Hoe dit aantal zich verhoudt tot het aantal thuiszitters is onduidelijk.

Daarnaast worden nog cijfers gegeven over het absoluut verzuim over het schooljaar 2011-2012. Het absoluut verzuim betreft niet ingeschreven kinderen zonder startkwalificatie. Op de reden van dit absoluut verzuim wordt in de brief niet nader ingegaan. Het waren 6.430 kinderen (in 2010-2011: 8.098), aldus de gepubliceerde cijfers. Ten slotte zijn in de brief geen cijfers bekend gemaakt over kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht, omdat dit geen ongeoorloofd schoolverzuim is.

De staatssecretaris deelde mee dat het aantal thuiszitters in het schooljaar 2011-2012 voor het eerst sinds drie jaar was afgenomen met 20%. Vooral bij de start van het schooljaar waren er minder thuiszitters. Ook de toename gedurende het schooljaar was geringer, en in bijna 60% van de gevallen kwam het tot een oplossing. De forse daling in het terugdringen van het aantal langdurige thuiszitters (meer dan zes maanden) die vorig jaar te zien was, zette echter niet door, aldus de staatssecretaris.

Volgens de staatssecretaris zou de vooruitgang in de cijfers vooral te danken zijn aan de ingezette maatregelen, zoals de verbetering van de registratiesystemen, de professionalisering van de leerplichtambtenaar, het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op scholen en een betere samenwerking met de partners. Maar de staatssecretaris acht het aantal thuiszitters met specifieke problematiek nog steeds zorgwekkend. Daarom blijft het in de regio's bespreekbaar maken van de knelpunten rond het aanpakken van thuiszitten volgens hem aandacht vragen. De staatssecretaris wil meer inzicht in dit verzuim om beter te kunnen sturen op de aanpak van dit thuiszittersprobleem. Hij heeft daarom aan iedereen in de keten om extra inzet gevraagd. Dat begint volgens de staatssecretaris bij de driehoek ouders, school en leerplichtambtenaar. Maar ook de inspectie, Ingrado, het project Gedragswerk en de onderwijsconsulenten vraagt hij om extra inzet. Welke inzet hiermee precies wordt bedoeld, wordt uit de brief niet duidelijk. Duidelijk is wel dat er, ondanks alle tijdelijke voorzieningen en andere maatregelen, nog steeds duizenden kinderen voor langere tijd thuis zitten, zonder onderwijs.

## **Samenvatting en conclusie**

De thuiszitters, over wie tijdens dit onderzoek is gesproken, zijn voornamelijk kinderen met specifieke onderwijsbehoeften op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied. Zij willen graag onderwijs volgen, maar het onderwijs dat zij nodig hebben, vraagt om maatwerk, bijvoorbeeld in schoolgang,

begeleiding, aangeboden lesstof en/of financiering. Zij hebben ervaren dat het huidige onderwijssysteem niet in hun specifieke behoeften voorziet. Ook de door het ministerie genoemde tijdelijke voorzieningen om thuiszitters terug te dringen bieden voor deze kinderen blijkbaar (op de lange duur) geen uitkomst.

Vanuit het onderwijsveld werden meerdere knelpunten aangegeven, die het vinden van zo'n passende plek voor deze kinderen belemmeren. Als eerste knelpunt kwam naar voren dat de wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde onderwijsbeleid vooral gebaseerd zijn op leerplicht en schoolgang, waardoor flexibiliteit om tot maatwerk te komen, ontbreekt. Het huidige onderwijssysteem, met onder meer fysieke schoolplicht en gescheiden financieringsstromen, is te statisch om in passende oplossingen voor deze kinderen te voorzien en/of deze te bekostigen.

Om dit knelpunt op te lossen moet een omslag in het denken over onderwijs worden gemaakt. Een denkomslag van leerplicht naar leerrecht. Er moet worden gekeken vanuit de behoefte van het kind, en niet vanuit de mogelijkheden van de verstrekker. Vanuit dat leerrechtsperspectief dient de wet- en regelgeving zodanig te worden geïnterpreteerd, dat binnen het onderwijssysteem wel ruimte voor maatwerk ontstaat. De Leerplichtwet en sectorwetten zijn immers bedoeld om het recht op onderwijs te beschermen, en mogen hiertoe geen belemmering zijn.

Daarbij dient te worden erkend dat sommige kinderen (al dan niet tijdelijk) niet in staat zijn om (volledig) aan het huidige onderwijssysteem te kunnen deelnemen. Voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften moet daarom kunnen worden afgeweken van de verplichting tot fysieke aanwezigheid op school, waardoor (combinaties met) alternatieve vormen van onderwijs wettelijk mogelijk worden. Deze kinderen hoeven dan niet te worden vrijgesteld van de leerplicht. Op deze wijze kan ook ten aanzien van alternatieve onderwijsvormen toezicht van de inspectie en (gedeeltelijke) overheidsfinanciering mogelijk worden. Deze kinderen moeten namelijk zoveel mogelijk blijven meedoen en niet het gevoel krijgen te worden buitengesloten.

Daarnaast moet de financiering hierop worden aangepast, zodat dit maatwerk kan worden bekostigd. Hiervoor is allereerst dringend ontschotting van financieringsstromen van onderwijs en van zorg nodig, zodat meer gecombineerde onderwijs/zorgarrangementen mogelijk worden. Per kind moet worden bekeken of deze financieringsstromen in de specifieke situatie naast elkaar kunnen worden, ingezet, zodat het kind door zijn behoefte van zorg niet zijn recht op onderwijs verliest. Speciale aandacht dient daarbij te zijn voor kinderen met AWBZ-dagbesteding. Het mag niet zo zijn dat deze kinderen door deze botsing van financieringsstromen worden uitgesloten van onderwijs. Voorts moet meer ruimte worden gecreëerd om de bekostiging van het onderwijs voor een kind over meerdere onderwijsvormen te verdelen. Kinderen, voor wie dit noodzakelijk is, kunnen dan gedeeltelijk op andere plaatsen, eventueel thuis, onderwijs volgen. Het bedrag dat een school voor een kind ontvangt, heeft immers tot doel om het kind passend onderwijs te kunnen laten volgen wat (indien mogelijk) leidt tot het behalen van een startkwalificatie. Het geld moet dan ook voor dit doel worden aangewend.

Zolang er een tekort aan maatwerk blijft, zal ook de invoering van het nieuwe stelsel voor Passend onderwijs geen oplossing voor deze kinderen bieden. Zonder voldoende maatwerk zal het aanbod van passend onderwijs namelijk blijven tekortschieten, ondanks de zorgplicht voor de scholen. Als een kind op een school wordt ingeschreven, wil dat immers nog niet zeggen dat het daadwerkelijk naar school gaat. En als het naar school gaat, wil dit nog niet zeggen dat het passend onderwijs krijgt.



**Luc (15)**

"Mijn dagen zijn bijna allemaal hetzelfde. Ik sta pas om een uur of twaalf op omdat ik heel laat in slaap val. Ik heb vaak pijn en veel last van het gepiep in mijn oren. Als ik dan aangekleed ben en ontbeten heb, ga ik televisie kijken of op de Playstation of ik doe iets op de computer. Altijd met het geluid uit, dat kan ik echt niet verdragen. Naar buiten gaan doe ik heel weinig.

Ik zit nu drie jaar thuis zonder onderwijs. Dat vind ik heel erg en niet normaal. Ik heb tot in groep acht op school gezeten en keek enorm uit naar de brugklas. Maar toen werd ik ziek. Het begon met een oorontsteking door een virus. Die heeft schade aan mijn zenuwen aangericht. Ik vind het heel erg dat ook de concentratie weg is om te lezen.

Mijn moeder doet alles voor me, ze zoekt heel veel uit en houdt altijd rekening met geluid. Ze is eigenlijk de enige die me helpt. Ik wil haar echt een groot compliment geven. Mijn vader is niet in beeld, maar hij helpt waar hij kan. De hulpverleners doen niets. Eerst was er nog een arts in Antwerpen die me behandelde, maar die heeft me laten vallen toen niets bleek te werken. De leerplichtambtenaar begrijpt niets van mijn probleem.

Ik zou heel graag willen leren, want ik heb op alles een achterstand. Thuisonderwijs met een speciaal computerprogramma zou me kunnen helpen. Na twee jaar heb ik pas een indicatie gekregen voor speciaal onderwijs. Het duurde zo lang omdat ze eerst niet precies wisten wat er met me aan de hand was. Er kwam ook steeds een ander die iets bedacht wat ik niet kon.

De school voor speciaal onderwijs stelde voor dat ik tien keer zou komen kijken als het rustig was. Maar na die tien keer zouden ze mij dan in de klas willen hebben met de andere kinderen. Dat kan helemaal niet vanwege het geluid. Ik vond dat stom bedacht. Ze begrijpen mijn handicap niet of ze willen het niet begrijpen.

Nu gebeurt er dus weer niks, terwijl mijn moeder steeds gezegd heeft dat er thuisonderwijs moet komen. Ik denk dat mijn leven er over twee jaar nog hetzelfde uitziet als nu. Maar ik zou alles wel willen veranderen en ik zou zo graag weer willen lezen. De Kinderombudsman moet naar de kinderen luisteren, niet alleen naar de ouders. En bij het zoeken naar oplossingen moeten mensen echt buiten het normale kunnen kijken."



## 3.2 FLEXIBILITEIT SCHOOLBESTUREN, LEERKRACHTEN EN DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

### Bevindingen

#### *Reactie van het ministerie op vragen over schoolbesturen, leerkrachten en het toezicht op scholen*

Ten aanzien van deze onderwerpen gaf het Ministerie van OCW aan dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op het verzuimbeleid van scholen. Wanneer de inspectie signalen krijgt dat op een school veel verzuim optreedt, kan dit reden zijn om het toezicht te verscherpen. Met de invoering van Passend onderwijs komen er veel taken bij de samenwerkingsverbanden te liggen. Daarom ontwikkelt de inspectie op dit moment een apart toezichtkader voor de samenwerkingsverbanden. De inspectie neemt daarbij ook kennis van het aantal thuiszitters, als een van de indicaties voor het presteren van het samenwerkingsverband. Als de prestaties van een samenwerkingsverband achterblijven, kan dat aanleiding zijn voor vervolgacties. Voor individuele problematiek met thuiszittende kinderen heeft de inspectie slechts een mediërende rol. De inspectie neemt geen beslissingen in individuele zaken, aldus het ministerie. Verder was het ministerie van mening dat het van groot belang is dat scholen en leerkrachten beter worden toegerust in het omgaan met kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Daarom investeert het ministerie, parallel aan de invoering van Passend onderwijs, extra in de professionalisering van leerkrachten en schoolleiders. Hiervoor is vanaf 2013 structureel 150 miljoen euro beschikbaar gesteld, aldus het ministerie. Hoe dit geld precies zal worden besteed, werd door het ministerie niet nader aangegeven.

#### *Reactie van de Inspectie op vragen over haar wijze van toezicht*

De Inspectie van het Onderwijs deelde tijdens het onderzoek mee dat zij voorstander is van maatwerk en haar er alles aan gelegen is om er voor de zorgen dat haar wijze van toezicht het recht op onderwijs niet onder druk zet. Het toezicht is er immers juist op gericht om bij te dragen aan verbetering van het onderwijs, en te bewerkstelligen dat ieder kind het onderwijs krijgt dat het verdient. De inspectie analyseert elk jaar voor alle scholen of er mogelijk sprake is van risico's in de onderwijskwaliteit. De opbrengsten zijn daarbij een belangrijk aangrijpingspunt, naast (jaar)documenten en signalen. Maar om de specifieke situatie van een school zoveel mogelijk recht te doen, betreft de inspectie in haar analyse ook de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de aanwezigheid van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, die niet de einddoelen van de school kunnen halen. De inspectie gebruikt de risicoanalyse om te bepalen of het nodig is om nader onderzoek te doen, waarbij aspecten van het onderwijsproces en ook de specifieke contextfactoren van de school worden betrokken. Bepaalde gegevens worden anders of niet meegewogen bij de analyse. De resultaten worden gecorrigeerd op basis van leerlingenkenmerken. Het hebben van zwakke leerlingen betekent dus niet automatisch het stempel 'zwakke school'. De inspectie wil scholen, waar nodig, juist stimuleren om hun algemene kwaliteit te verbeteren, niet alleen hun opbrengsten, aldus de Inspectie van het Onderwijs.

De inspectie realiseert zich het bestaan van het beeld dat je als school maar beter geen zwakke leerlingen kunt aannemen, wil je goed scoren. De inspectie probeert dit te verbeteren door de beoordeling zo aan te passen dat ook kan worden bepaald wat de toegevoegde waarde van de school is. Hiermee wordt bedoeld de waarde die scholen gedurende een schoolperiode toevoegen aan het niveau van de leerlingen. De inspectie is zelf nog niet tevreden over de rol die de opbrengsten nu spelen in de risicoanalyse en de beoordeling van de scholen. Het niet laten meewegen van bepaalde



gegevens vermindert dan wel de kans op lage uitkomsten, maar levert op zich nog geen beloning of positieve waardering op. Daarom is de inspectie op zoek naar mogelijkheden om scholen meer ruimte te geven voor zwakke leerlingen en dit ook expliciet positief te waarderen. De inspectie ziet het in dit verband als haar opdracht om scholen recht te doen en dat ook zo helder mogelijk over te brengen. Het risicomodel waarmee gewerkt wordt is daarom voortdurend in ontwikkeling, aldus de inspectie.

*Knelpunten vanuit het onderwijsveld: geen positief rendement bij maatwerk voor zorgleerlingen*

Uit de meldingen en in de vele gesprekken die medewerkers van de Kinderombudsman hebben gevoerd met partijen uit het onderwijsveld is naar voren gekomen dat scholen vaak angstig zijn om kinderen met specifieke onderwijsbehoeften aan te nemen. De wijze van toezicht door de inspectie blijkt hierbij een grote rol te spelen. In de gesprekken werd aangegeven dat de inspectie alleen toezicht zou houden op slagingspercentages en cijfers, maar geen individueel maatwerk zou belonen; het levert geen positief rendement op voor de scholen. Dit maakt volgens het onderwijsveld dat veel kinderen met een specifieke onderwijsbehoefte niet op een school worden aangenomen of moeilijk herplaatsbaar zijn als zij vanwege handelingsverlegenheid van een andere school zijn verwijderd. Aangegeven werd dat scholen actief zouden moeten kunnen worden aangesproken op hun rol en taak om kinderen met specifieke behoeften aan te nemen en passend onderwijs te geven. Want volgens sommige partijen uit het onderwijsveld zouden scholen kinderen met een specifieke onderwijsbehoefte echter vaak zo snel mogelijk kwijt willen. Het is de zorgcoördinator van de school die dat beter zou moeten monitoren, maar sommigen zouden zo weinig tijd voor hun werk hebben, dat zij de lastige dossiers liever zo snel mogelijk kwijt zijn. En er bestaan ook scholen, die ronduit onwelwillend zijn om te zoeken naar een oplossing, aldus de signalen vanuit het onderwijsveld.

Tijdens het onderzoek werd ook positief gereageerd op scholen en hun zorgcoördinatoren, die samen met de leerplichtambtenaar op zoek gaan naar een oplossing. De zorgcoördinator kijkt dan naar de rol van de school, en de leerplichtambtenaar naar die van de ouders en andere ketenpartners. Deze werkwijze zou echter geen rendement opleveren, zeker ook omdat het voor de zorgcoördinator of school niet loont om je in te zetten voor een passende oplossing. Het zou neerkomen op veel tijd, weinig effect/opbrengst en geen beloning. Het zou de scholen helpen om meer tijd en expertise te krijgen voor 'lastige zaken', maar dit kost tijd en geld en daar ontbreekt het aan in het onderwijs, aldus meerdere betrokkenen uit het onderwijsveld.

Door scholen en leerkrachten werd verder aangegeven dat de vele verplichte periodieke taal- en rekentoetsen en urennormen het scholen niet gemakkelijk maken om aanpassingen te realiseren voor leerlingen met leerproblemen. Door al deze toetsen komt de nadruk voornamelijk te liggen op de cognitieve prestaties. Ook is vaak onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden liggen ten aanzien van kinderen met een behoefte aan maatwerk. De klassen zijn groot (soms rond de 30 leerlingen), waarin ook nog de kinderen met extra ondersteuningsbehoefte onderwijs volgen. Dit maakt het nog moeilijker om maatwerk te leveren. Scholen zouden door de inspectie minder beoordeeld moeten worden op de resultaten van die toetsen, maar meer op passend onderwijs en zaken als bijvoorbeeld een goed dyslexiebeleid, aldus het onderwijsveld.

*Investeren in leerkrachten*

Verder werd door ouders en deskundigen vanuit het onderwijsveld veel gesproken over de bekwaamheid van de leerkrachten en scholen. Scholen zouden niet voldoende maatwerk creëren of toepassen, omdat zij moeite hebben met het vinden van gekwalificeerd personeel om aan de (intensieve) zorgvraag van de kinderen te voldoen. Daarnaast zouden scholen onvoldoende gebruik



maken van de kennis en deskundigheid van ouders en professionals rond een kind en te weinig met hen samenwerken. Scholen zelf stuiten eveneens op problemen bij het aanbieden van maatwerk; voor leerproblemen is binnen het samenwerkingsverband nog wel plaats, maar voor gedragsproblemen wordt dit vaak al moeilijker. En een combinatie van deze twee problemen bij een kind, zou het helemaal problematisch maken om hem te plaatsen. Daarnaast kun je niet teveel differentiatie hebben in één klas; dan is het niet werkbaar, aldus de scholen. Voorts is er vanuit het onderwijsveld een grote vraag naar investering in de kwaliteit van de leerkrachten. De kwaliteit van het onderwijs en daarmee het vermogen om tot goede oplossingen te komen voor kinderen met speciale onderwijsbehoeften valt of staat immers vooral met de leerkracht die voor de klas staat. En juist deze leerkrachten zouden de mogelijkheden moeten hebben om zich meer te ontwikkelen in de benodigde complexe vaardigheden om passend onderwijs te geven, aldus het onderwijsveld.

Ook leerkrachten zelf gaven aan dat het moeilijk is om in de specifieke onderwijsbehoefte van ieder kind te voorzien in de klas. In de verplichte toetsen en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd, gaat veel tijd zitten. Overigens geeft het sommigen het gevoel dat zij constant worden gecontroleerd. Zij worden hier zelf wantrouwend en onzeker van, wat een negatief effect heeft op hun motivatie. Het onderwijsveld vond het goed te horen dat het Ministerie van OCW vanaf dit jaar structureel 150 miljoen euro beschikbaar stelt voor investering in de professionalisering van leraren en schoolleiders. Maar daarbij ontstond wel de vraag op welke wijze dit bedrag dan precies wordt besteed. Naast financiële middelen, is er bij de leerkrachten vooral behoefte aan tijd en ruimte om de bijscholing daadwerkelijk te kunnen volgen. Meerdere keren is aangegeven dat praktijkbegeleiding in de klas of op school door een (ortho)pedagoog erg effectief zou kunnen zijn. Het gaat hen hierbij namelijk niet om inhoudelijke vakkennis, maar om de pedagogische vaardigheden en ervaring die het verschil kunnen maken, aldus de leerkrachten.

#### *Dag van de leerplicht 2013*

In zijn brief van 21 maart 2013 aan de Tweede Kamer gaf de staatssecretaris van OCW aan dat de cijfers een vooruitgang lieten zien. Dit was mede dankzij het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Sinds vorig jaar is de inspectie verantwoordelijk voor het toezicht op het verzuimbeleid van scholen. De inspectie kan bestuurlijke boetes opleggen aan de school die het verzuim niet (tijdig) heeft gemeld. Doel hiervan is dat scholen het verzuim beter gaan melden. De inspectie werkt hierbij nauw samen met de gemeenten om het schoolverzuim in beeld te krijgen en het effectief te bestrijden. Daarnaast heeft de inspectie met zeven gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden overeenkomsten gesloten, waardoor leerplichtambtenaren de scholen sneller kunnen aanspreken als er niet (tijdig) is gemeld. Zij kunnen ook zelf een onderzoek instellen in plaats van alleen een signaal afgeven aan de inspectie, aldus de staatssecretaris. Onduidelijk blijft in de brief echter op welke wijze deze strengere controle van de inspectie effect heeft op de cijfers ten aanzien van thuiszitters, voor wie op dit moment geen passende plek is binnen het (speciaal) onderwijs.

#### **Samenvatting en conclusie**

Als tweede knelpunt is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat de handelwijze van schoolbesturen en leerkrachten vaak onvoldoende flexibel is ten aanzien van maatwerk. Aangegeven werd dat het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs hierbij een grote rol speelt. Om dit knelpunt op te lossen moeten schoolbesturen en leerkrachten worden gestimuleerd om de denkomslag van leerplicht naar leerrecht te maken en daarbij voldoende worden toegerust in het omgaan met

leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en het creëren en toepassen van maatwerk voor hen. Geef hen daarbij ruimte en vertrouwen, waardoor de toewijding van de leerkrachten wordt gestimuleerd. Leerkrachten dienen daarbij goed te worden geïnformeerd en te worden geconsulteerd over welke instrumenten zij zelf denken nodig te hebben om tot maatwerk te komen. Een deel van het door het ministerie van OCW vrijgemaakte bedrag van 150 miljoen euro zou hiervoor kunnen worden ingezet.

Meer nadruk op leerrecht vraagt echter ook om een andere wijze van toezicht op het onderwijs. Bij het toezicht door de inspectie zou meer aandacht moeten komen voor de inzet en het vermogen van scholen om leerlingen met speciale onderwijsbehoeften op te nemen en op een passende wijze een ontwikkelingsperspectief te bieden. Het gaat hier om de toegevoegde waarde van een school. Deze toegevoegde waarde zou moeten worden beloond, willen schoolbesturen meer worden gestimuleerd tot het bieden van passend onderwijs in de vorm van maatwerk.

Zolang bij schoolbesturen en leerkrachten onvoldoende flexibiliteit voor maatwerk blijft bestaan, zal de invoering van het nieuwe stelsel voor Passend onderwijs geen oplossing bieden voor het voorkomen van thuiszitters. Zolang scholen niet op juiste wijze gestimuleerd en ondersteund worden in het aanbieden van extra zorg aan zorgleerlingen, zullen zij vooral kinderen met een complexe problematiek willen doorverwijzen naar andere scholen binnen het samenwerkingsverband. Ondanks de zorgplicht, op grond waarvan de school van herkomst verantwoordelijk blijft voor de leerling totdat een andere school is gevonden, kan het, net als nu, nog steeds lang duren voordat een school met passend onderwijs voor het kind is gevonden. Dit kan leiden tot thuiszitten.



### **Van bad practice naar good practice; verhaal van een meldster over hun zoon Frits**

"Toen onze zoon Frits vier jaar werd (2008) is hij onder professionele begeleiding een aantal ochtenden per week naar een reguliere school gegaan, waar hij al snel werd weggestuurd vanwege zijn achterblijvende spraak. Voorts kon hij niet stil zitten op zijn stoeltje. Ook luisterde hij onvoldoende naar instructies van de juf. Hij kon overigens toen al lezen, herkende meervoudige getallen en was verder een lieve, leuke jongen. Nog voordat Frits de leerplichtige leeftijd van vijf jaar bereikte, hebben wij hem voor onderzoek aangemeld bij het Regionaal Expertisecentrum om hem toelating tot het speciaal onderwijs Cluster 2 te verschaffen. De Commissie voor Indicatiestelling besliste echter dat hij niet kon worden toegelaten tot dit type onderwijs, voornamelijk omdat een diagnose ontbrak. Omdat wij zowel de weg tot het speciaal onderwijs als de weg naar het regulier onderwijs zonder resultaat hadden doorlopen, besloot de leerplichtambtenaar een ontheffing van de leerplicht af te geven, in afwachting van diagnostisch onderzoek in een academisch ziekenhuis waar Frits op een wachtlijst werd geplaatst (die uiteindelijk twee jaar duurde en waar wij later geen gebruik meer van hebben gemaakt). Tevens gaf de leerplichtambtenaar te kennen dat er in het huidige onderwijssysteem een kleine groep kinderen tussen wal en schip kan vallen en dat deze kinderen gebaat kunnen zijn bij begeleiding in de thuissituatie. Daarop zijn wij doorgegaan met de thuisbegeleiding die wij al vanaf januari 2008 aan Frits boden, met name om zijn spraak te stimuleren en zijn onrust beter te reguleren.

Toen Frits zes jaar werd en hij op zowel spraak als gedrag goede vorderingen had gemaakt, gingen wij opnieuw op zoek naar een reguliere school. Deze zoektocht was zonder resultaat; Frits werd op de bezochte scholen ongezien afgewezen. Wij hebben steeds het gevoel gehad dat de ontheffing van de leerplicht hier mede debet aan was. Omdat Frits inmiddels had getoond over een goed intellect te beschikken, is thuis begonnen met het aanbod van reguliere lesstof groep 3 en later groep 4 via de Wereldschool onder begeleiding van een onderwijzeres op afstand. Hij heeft de twee leerjaren met succes en vrij gemakkelijk doorlopen.

In november 2011, toen Frits ruim zeven jaar was, hebben wij de leerplichtambtenaar thuis uitgenodigd om hem kennis met Frits te laten maken en de ontwikkelingen te laten zien op onderwijsgebied. Vervolgens hebben wij hem ons plan voorgelegd; instroom op een reguliere school zou het best passen bij Frits, maar dan - gedurende een ruime instroomperiode - onder begeleiding van zijn moeder in de klas. De leerplichtambtenaar was niet meteen enthousiast, omdat het plan ongebruikelijk was, maar eind maart 2012 deelde hij mee dat hij een school had gevonden die ervoor open stond dat ik Frits zou begeleiden in de klas. Daarop hebben wij en de school een aantal afspraken gemaakt, waarbij gaandeweg ook het onderwijzend personeel werd betrokken. In september 2012 is Frits stapsgewijs ingestroomd in groep 5 van een buurtschool. Op dit moment kan hij de lessen grotendeels zelfstandig volgen en hoef ik nauwelijks nog in de klas aanwezig te zijn. Wij denken dat door de nauwe samenwerking met de school, de instroom succesvol mag worden genoemd, waarbij het van groot belang is geweest dat de school erop vertrouwd dat de ouders hun kind het beste kennen en vanuit die gedachte de adviezen van de ouders heeft opgevolgd. Al met al is met vereende kracht een mooie en bijzondere oplossing neergezet."



### 3.3 ONDERSTEUNING VAN DE ONDERWIJSCONSULENT

#### Bevindingen

##### *Reactie van het ministerie op vragen over ondersteuning van ouders*

Het ministerie van OCW is van oordeel dat communicatie met ouders van groot belang is. Ouders kunnen op verschillende manieren informatie krijgen over hun rechten en plichten met betrekking tot onderwijs aan hun kind. Hun eerste aanspreekpunt hiervoor is de school, die wettelijk verplicht is informatie te verstrekken via de schoolgids. Van scholen wordt verwacht dat zij de rechten en plichten kennen die hen bij wet of voorwaarde zijn gegeven. Van ouders mag daarentegen worden verwacht dat zij zelf ook verantwoordelijkheden nemen ten aanzien van informatie en verwachtingen en, zo nodig, het gesprek aangaan met de school. Ouders kunnen voor informatie ook terecht bij publieke sites zoals [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en de digitale schoolgids. Voorts kunnen zij bellen met het centrale nummer van de Rijksoverheid 1400 en met het ouderinformatiepunt 5010. Daarnaast kunnen ouders met vragen ook terecht bij het samenwerkingsverband en bij de gemeente, aldus het ministerie.

Wanneer ouders niet tevreden zijn over het aanbod aan passend onderwijs dat de school aan hun kind aanbiedt, kunnen zij volgens het ministerie een onderwijsconsulent inschakelen.<sup>12</sup> De taak van onderwijsconsulenten is het adviseren, ondersteunen en bemiddelen bij een moeilijke schoolplaatsing van leerlingen met een leerlinggebonden financiering<sup>13</sup> of van leerlingen die langer dan vier weken thuiszitten zonder uitzicht op schoolplaatsing. Onderwijsconsulenten zijn onafhankelijk. Door ouders, scholen en leerplichtambtenaren kan kosteloos een beroep op hen worden gedaan. Het ministerie is van mening dat onderwijsconsulenten zeer constructief te werk gaan en beraadt zich dan ook op mogelijkheden om die rol verder te versterken.

##### *Knelpunten uit het onderwijsveld: tekort aan vroegtijdige ondersteuning en begeleiding bij maatwerk*

Uit de meldingen van en de gesprekken met het onderwijsveld is gebleken dat ouders en kinderen weinig steun voelen als er problemen ontstaan met de school in de zoektocht naar passend onderwijs. Meerdere ouders zijn van mening dat scholen buiten hen om beslissen, en deze beslissingen voor hen onbegrijpelijk zijn, terwijl zij juist de behoefte hebben om te worden meegenomen in het proces. Ook gaven meerdere ouders aan zich niet serieus genomen te voelen door school. Zij weten dan niet precies waar zij terecht kunnen om zich te laten adviseren of ondersteunen ten aanzien van hetgeen hun kind nodig heeft. Uitspraken van klachtencommissies zijn niet bindend en bovendien is de situatie dan meestal al zo geëscaleerd, dat het probleem dat inmiddels tussen kind, ouders en school is ontstaan niet meer door een uitspraak van de klachtencommissie kan worden opgelost. En zolang het kind (nog) niet is geïndiceerd, of nog geen vier weken thuiszit zonder vooruitzicht op schoolplaatsing, kan geen beroep worden gedaan op de onderwijsconsulent. Maar juist in dit stadium hebben zij een sterke behoefte aan hulp. Tegen de tijd dat de onderwijsconsulent kan worden ingeschakeld, is de situatie vaak al vastgelopen, aldus de ouder. Ook scholen geven aan soms vast te lopen met ouders over de grenzen die een school aangeeft om passend onderwijs te kunnen bieden. Als een kind, met

<sup>12</sup> Ter ondersteuning van de leerlinggebonden financiering in 2003, heeft de minister van OCW onderwijsconsulenten ingesteld, om ouders en scholen te adviseren en te begeleiden bij onderwijskwesties rond een kind met een handicap, ziekte of stoornis (een kind met een clusterindicatie). Het gaat dan om problematiek rond plaatsing, schorsing, verwijdering, besteding van de leerlinggebonden financiering of onenigheid over het handelingsplan. Ook proberen onderwijsconsulenten oplossingen te vinden voor kinderen die langdurig thuiszitten zonder uitzicht op een onderwijsplaats. Per 1 augustus 2009 maken de Onderwijsconsulenten deel uit van de Stichting Ondersteuning Scholen en Ouders (SOSO).

<sup>13</sup> Leerlinggebonden financiering (LGF) is een budget dat scholen ontvangen voor onderwijs aan leerlingen met een handicap of stoornis die zonder extra voorzieningen geen regulier onderwijs kunnen volgen. Het geld kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor extra begeleiding of aangepast lesmateriaal. Dit budget wordt ook wel 'het rugzakje' genoemd. Om in aanmerking te komen voor LGF moet de leerling een clusterindicatie hebben.

eventueel extra hulp, meekan in regulier onderwijs, dan moet dat ook. Maar soms kan het niet en heeft het kind extra zorg nodig. Die kan dan geboden worden in het speciaal onderwijs, maar ouders zijn het hier vaak niet mee eens, en willen dat de school zich zodanig aanpast dat het kind op de school kan blijven. Volgens scholen zou de onderwijsconsulent op dat moment een goede bijdrage kunnen leveren door vroegtijdig te bemiddelen tussen ouders en school, om de machtsstrijd die vaak ontstaat, te doorbreken en de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Hierbij is expertise nodig ten aanzien van wat binnen de school nog aan maatwerk kan worden geleverd, en wanneer bijvoorbeeld moet worden gedacht aan speciaal onderwijs. De communicatie hierover is vaak moeilijk, aldus de scholen.

#### *Andere bronnen; de jaarrapportages van de onderwijsconsulenten*

Uit de rapportage van de onderwijsconsulenten 2010-2011 blijkt dat partijen tegenwoordig sneller de weg naar de onderwijsconsulenten weten te vinden. Zo zijn er ook leerplichtambtenaren die regelmatig contact met onderwijsconsulenten opnemen om dossiers te bespreken waarmee zij niet verder komen. Soms kan de onderwijsconsulent tips geven die de leerplichtambtenaar verder helpen; indien nodig wordt doorverwezen naar het bureau voor aanmelding als (mini)casus. Ook zorgcoördinatoren van scholen, ouders en collega-onderwijsconsulenten blijken in toenemende mate behoefte te hebben om een kwestie eerst 'oriënterend' voor te leggen aan een onderwijsconsulent. Een onderwijsconsulent kan vervolgstappen adviseren, en in ieder geval snel vaststellen of de problematiek een (mini)casus rechtvaardigt. Uitbreiding van het werk van de onderwijsconsulenten zou tegemoet kunnen komen aan de toenemende vraag om advies en bemiddeling in een vroegtijdig stadium. Alleen al een regionaal telefonisch spreekuur van een of twee ochtenden per week zou het aantal (mini)casussen kunnen beperken, aldus de rapportage. In de rapportage van de onderwijsconsulenten 2011-2012 wordt nogmaals naar dit punt verwezen.<sup>14</sup>

#### **Samenvatting en conclusie**

Als derde knelpunt is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat er bij ouders, scholen en leerplichtambtenaren grote behoefte bestaat aan vroegtijdige expertise op het gebied van maatwerk. Deze behoefte bestond onder meer uit ondersteuning, advisering en bemiddeling. Voorts kwam naar voren dat de onderwijsconsulent in deze behoefte kan voorzien, maar pas mag worden ingezet nadat het kind is geïndiceerd of langer dan vier weken niet naar school gaat. Dit knelpunt zou daarom kunnen worden opgelost door het voor de betrokken partijen mogelijk te maken om vroegtijdig een beroep op de onderwijsconsulent te kunnen doen. Hiermee wordt bedoeld dat de onderwijsconsulent kan worden geconsulteerd, zodra behoefte aan zijn hulp ontstaat bij het vinden van een passende plek voor het kind met specifieke onderwijsbehoeften. Juist dan is onafhankelijke en deskundige begeleiding onmisbaar om het proces in banen te leiden en het escalerend patroon wat tussen ouders en scholen kan ontstaan, te voorkomen of doorbreken. Voorts kunnen de onderwijsconsulenten met hun kennis en ervaring in een zo vroeg mogelijk stadium (oriënterend) meedenken over de specifieke behoeften van het kind en het maatwerk dat daarvoor eventueel kan worden gecreëerd. Hierdoor zou indicering of thuiszitten in bepaalde gevallen zelfs kunnen worden voorkomen. De aanmeldcriteria van clusterindicatie en vier weken thuiszitten dienen daarom te worden verlaten. Dit is vooral van belang in de aanloop naar de Wet Passend onderwijs. Verwacht kan worden dat dit meer consultaanvragen zal opleveren, zeker omdat vanaf dat moment de landelijke indicatiesystematiek zal worden verlaten.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Zie noot 9 en 10

<sup>15</sup> Zie hiervoor paragraaf 3.6

### 3.4 DE LEERPLICHTAMBTENAAR

#### Bevindingen

##### *Reactie van het ministerie op vragen over de rol van de leerplichtambtenaar*

Het Ministerie van OCW gaf tijdens het onderzoek aan dat de leerplichtambtenaar een centrale rol vervult in de keten bij de bestrijding van schoolverzuim. Hij bemiddelt bij problemen tussen ouders, leerlingen en schooldirectie op het gebied van de leerplicht. Wanneer ouders in gebreke blijven, kan de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaken, waarna via het Openbaar Ministerie de zaak voor de rechter kan worden gebracht. Om de handhaving ten aanzien van scholen te versterken is per 1 januari 2012 het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen belegd bij de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie kan bestuurlijke boetes opleggen als scholen de Leerplichtwet niet of onvoldoende naleven. De leerplichtambtenaar heeft een signaleringsrol richting de inspectie als het gaat om het verzuimbeleid van scholen. De rol van de leerplichtambtenaar is daarmee complementair aan de toezichtstaak van de inspectie op scholen. Als een kind thuis komt te zitten, is het volgens het ministerie van belang dat de school dit zo snel mogelijk meldt aan de leerplichtambtenaar en/of de RMC-coördinator<sup>16</sup>, zodat direct kan worden gezocht naar mogelijkheden om het kind weer op school te krijgen. Scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs moeten verzuim melden bij het verzuimloket van DUO<sup>17</sup>. Basisscholen moeten dit melden aan de gemeente. Daarnaast wordt door gemeenten jaarlijks gerapporteerd in de vorm van leerplichtrapportages, waarin leerplichtambtenaren registreren en rapporteren conform de door DUO gehanteerde definities. Doel hiervan is dat het zicht op het aantal thuiszitters wordt verbeterd om daarna actie te kunnen ondernemen, aldus het ministerie.

##### *Reactie van de inspectie op vragen over de samenwerking met de leerplichtambtenaar*

De Inspectie van het Onderwijs gaf aan periodiek overleg te hebben met de leerplichtambtenaren. Het gaat daarbij met name over de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomsten die de inspectie met een aantal gemeenten heeft gesloten en over het in dat verband in nauw overleg met de leerplichtambtenaren tot stand gekomen kader voor gemeentelijke toetsing. Er vindt deskundigheidsbevordering van leerplichtambtenaren plaats om de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomsten tot een succes te maken. De inspectie neemt voorts deel aan het Beleidsoverleg leerplichtambtenaren (BOL). Dit overleg gaat over een veelheid aan onderwerpen, van wetwijzigingen tot uitwerkingen en effecten, maar ook over bijvoorbeeld de relatie met het Openbaar Ministerie, aldus de inspectie.

##### *Knelpunten vanuit het onderwijsveld: leerplichtambtenaar teveel op handhaving gericht*

In de meldingen en in de gesprekken die medewerkers van de Kinderombudsman hebben gevoerd met thuiszittende kinderen, ouders en professionals viel op dat er een groot verschil is in de wijze van de aanpak van leerplichtambtenaren. Deze verschillen kwamen zowel uit de verhalen van de scholen, als uit die van ouders naar voren. Zo meldde een ouder dat in twee gelijksoortige gevallen, de leerplichtambtenaren verschillend hadden gehandeld. De één stond thuisonderwijs via de Wereldschool toe, terwijl het kind bij een reguliere school bleef ingeschreven, terwijl de ander dit niet toestond en een proces-verbaal uitschreef vanwege het niet nakomen van de leerplicht. Verder werden grote verschillen in kwaliteit tussen de leerplichtambtenaren gesignaleerd. Sommigen hadden

<sup>16</sup> De coördinator van de Regionale Meld- en Coördinatiepunten

<sup>17</sup> DUO is de uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid voor het onderwijs. Zie [www.duo.nl](http://www.duo.nl)

nauwelijks juridische expertise en hingen dicht tegen (het oordeel van) de school aan, terwijl anderen waren gespecialiseerd in thuiszittersproblematiek bij kinderen met speciale onderwijsbehoeften en actief op zoek gingen naar maatwerkoplossingen. Ook door scholen werden de contacten met leerplichtambtenaren verschillend ervaren. De ene school had regulier contact met een vaste leerplichtambtenaar, terwijl een andere school geen specifieke naam van een ambtenaar kon noemen. Dit had tot gevolg dat de school niet snel een leerling bij een leerplichtambtenaar meldde, omdat het idee bestond dat hiermee het probleem van de leerling toch niet zou worden opgelost. Verder lieten de leerplichtambtenaren ook zelf onderling verschillende wijze van handelen zien. Sommige interpreteren hun taak heel strikt en enkel als handhaver van de leerplicht. Anderen zien hun taak breder en proberen te handelen vanuit het perspectief van het leerrecht. Zij proberen via maatwerk tot een al dan niet wettelijk toegestane passende maatwerkoplossing te komen, zodat het kind toch onderwijs kan volgen.

Verder bestond bij veel ouders het gevoel dat de leerplichtambtenaar achter hun rug om beslissingen nam zonder hen erbij te betrekken, en hen niet of pas achteraf informeerden over de maatregelen die ten aanzien van hun kind zouden worden of waren genomen. Maar vanuit het onderwijsveld werden ook positieve verhalen gehoord, zoals leerplichtambtenaren die, ondanks wettelijke restricties, met ouders en school toch tot praktische oplossingen kwamen. Of leerplichtambtenaren, die scholen aanspoorden om passende maatregelen te nemen om het kind alsnog onderwijs op die school te kunnen laten volgen.

Een veel gehoorde opmerking was dat een leerplichtambtenaar zich naar school en de ouders toe dient op te stellen als meedenker, niet alleen als controleur. Daarnaast werd meerdere keren gemeld dat leerplichtambtenaren een kind met problemen te snel ontheffen van de leerplicht, simpelweg om van 'het gedoe' af te zijn. Ondanks dat ouders en het kind passend onderwijs wilden, werd als enige oplossing ontheffing aangedragen omdat niemand een passend aanbod kon vinden. Het gevoel dat dan overheerste, was van het kastje naar de muur te worden gestuurd, zonder dat enig onderwijsperspectief in het vooruitzicht werd gesteld.

Voorts werd verschillende keren gemeld dat in sommige gemeenten het toezicht op de leerplicht wordt uitgevoerd door ambtenaren, die deze taak naast hun normale functie vervulden. En als een gemeente slechts één leerplichtambtenaar in dienst heeft, komt het voor dat er bij uitval door ziekte of vakantie tijdelijk helemaal geen leerplichtambtenaar beschikbaar is om te raadplegen, aldus het onderwijsveld.

#### *Strafrechtelijk vervolgen of zorgmelding bij het AMK*

Verder is het voor veel ouders van thuiszittende kinderen en professionals in het veld een doorn in het oog als een leerplichtambtenaar uiteindelijk overgaat tot het opmaken van een proces-verbaal. Dit, terwijl de ouders hadden aangegeven welwillend te zijn, maar zelf ook geen oplossingen wisten voor hun kind dat vanwege specifieke onderwijsbehoeften moeilijk te plaatsen is. In tegenstelling tot hetgeen de staatssecretaris stelt, is het opstellen van een proces-verbaal in deze gevallen dan vaak niet de oplossing, met als extra nadelig gevolg dat ouders en/of hun kind bij veroordeling door de rechter ook nog een strafblad krijgen. Voorts verliezen de ouders het vertrouwen in de leerplichtambtenaar, die eerst als bondgenoot optrad, maar vervolgens overgaat tot vervolging.

Ook werd vaak gehoord dat leerplichtambtenaren uiteindelijk een zorgmelding bij het AMK deden. Dit leidde echter niet tot enige verbetering, omdat ook het AMK of de gezinsvoogd geen geschikte school voor hun kind kon vinden, waardoor de problemen voor de ouders nog groter en gecompliceerder werden.



### *Weinig aandacht voor ziekteverzuim*

Een ander probleem wat werd aangekaart is dat leerplichtambtenaren zich te weinig bezighielden met geoorloofd ziekteverzuim, terwijl dit verzuim vaak dezelfde achterliggende problematiek heeft als signaalverzuim en uiteindelijk ook vaak leidt tot ongeoorloofd verzuim. Scholen en leerplichtambtenaren zouden hier alerter op moeten zijn, zodat vroegtijdig, eventueel in samenwerking met een jeugdarts, ingegrepen zou kunnen worden. Vaak komen deze kinderen pas in beeld als ze achterop raken met de lesstof.

### *Dag van de Leerplicht 2013*

Zoals hiervoor al genoemd, liet de staatssecretaris in zijn brief van 21 maart 2013 aan de Tweede Kamer weten dat de cijfers een vooruitgang lieten zien. Dit kwam ook dankzij de professionalisering van de leerplichtambtenaren. Ingrado had met een subsidie van het Ministerie van OCW in 2012 examens ontwikkeld voor de buitengewoon opsporingsambtenaar (boa), waarbij in de vernieuwde boa-structuur voor leerplichtambtenaren was voorzien in permanente na- en bijscholing. Een belangrijke wijziging was voorts dat per 1 januari 2013 aanvullende bekwaamheidseisen voor leerplichtambtenaren zijn ingevoerd.

Daarnaast gaf de staatssecretaris aan dat het proces-verbaal bij de leerplichthandhaving een effectief instrument bleek te zijn. De leerplichtambtenaar had hier in het schooljaar 2011-2012 4% meer gebruik van gemaakt, aldus de staatssecretaris. Gezien de knelpunten die tijdens dit onderzoek naar voren zijn gekomen, vraagt de Kinderombudsman zich echter af of het opmaken van deze processen-verbaal effectief is geweest bij het weer naar school laten gaan van kinderen met specifieke onderwijsbehoeften.

### **Samenvatting en conclusie**

Als vierde knelpunt is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat de leerplichtambtenaar nog te vaak op handhaving van de Leerplichtwet is gericht en te weinig op het initiëren van maatwerk. Zij denken daardoor onvoldoende mee aan een passende oplossing. Om dit knelpunt op te lossen, dient iedere leerplichtambtenaar vanuit het leerrechtsperspectief te handelen, en niet alleen vanuit zijn rol als handhaver. Daarbij zou zijn taak voornamelijk het karakter moet dragen van maatschappelijke zorg, waarbij het herkennen van risico- en beschermende factoren bij kinderen, ouders en school van groot belang is. Voorts blijken goede informatie, communicatie en vroegtijdig ingrijpen daarbij sleutelwoorden te zijn, evenals het creatief meedenken met ouders en school om alsnog tot een passende oplossing te komen. Alleen op deze wijze kan er voor worden gezorgd dat maatwerk-oplossingen worden gevonden om het kind met specifieke onderwijsbehoeften binnen het onderwijs te houden of daar weer naartoe terug te geleiden.

Om het leerrechtsperspectief in de werkwijze van leerplichtambtenaren te integreren, dient binnen de (praktijk)opleidingen en bijscholing meer te worden geïnvesteerd in expertise op het gebied van maatwerk en de mogelijkheden daartoe. Daarnaast dient aan leerplichtambtenaren ook de ruimte te worden geboden om deze bijscholing te kunnen volgen.

Daarnaast verdient het aanbeveling om leerplichtambtenaren meer te laten samenwerken. Door de leerplichtcontrole, vooral in de kleinere gemeenten, op regionaal niveau te organiseren, kunnen kwaliteit, continuïteit en uniformiteit verder worden vergroot en gewaarborgd. Verder fungeert de leerplichtambtenaar in georganiseerd verband als grotere speler bij het afgeven van signalen aan de inspectie of aan het ministerie.

## Good practice

**Aanpak Den Haag** Binnen de gemeente Den Haag zijn zes leerplichtambtenaren structureel beschikbaar voor de kinderen die thuiszitten of dreigen thuis te komen zitten met een complexe vraag. Hiermee wordt nader gedifferentieerd in de aanpak van verschillende soorten verzuim en achterliggende problematiek. Al vanaf tien dagen afwezigheid op school wordt het kind aangemerkt en gemeld als thuiszitter: hierdoor kan in een vroeger stadium aandacht aan het probleem worden besteed en vervolgens een intensieve aanpak worden ingezet. Verder heeft de leerplichtambtenaar elke zes weken overleg op scholen voor het voortgezet onderwijs, zodat er een structureel contact is en scholen ook regelmatig worden gewezen op wat zij moeten doen, namelijk; het verzuim registreren en melden. Vervolgens gaan de leerplichtambtenaren actief aan de slag met een thuiszitter en gaan zij langs bij de school. Er wordt uitdrukkelijk met de zorgcoördinator van het samenwerkingsverband afgesproken wie wat doet. De leerplichtambtenaar spreekt scholen ook aan op het ten onrechte verwijderen van een leerling. Aan de scholen voor speciaal basisonderwijs zijn permanente commissies leerlingenzorg verbonden, en er is een BOVO om de doorstroom naar het voortgezet onderwijs te vergemakkelijken en begeleiden.<sup>18</sup> De aanpak van Den Haag werkt. Door het nieuwe systeem is het aantal thuiszitters gehalveerd. Dat komt ook omdat de gemeente er zelf bovenop zit. Heb je niet zo'n gemeente of maar één leerplichtambtenaar voor alle leerbzaken, dan is er veel minder mogelijk.

## Good practice

**Aanpak Holland Rijnland** Sinds 2002 is het Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland verantwoordelijk voor de uitoefening van de leerplichttaken voor alle gemeenten in de Leidse regio en Duin- en Bollenstreek. De missie van het bureau is het waarborgen van het recht op onderwijs van 5 tot 23 jarigen. Het bureau voert haar missie uit door de leerling centraal te stellen, en spreekt vanuit die positie alle betrokkene aan op hun verantwoordelijkheid. Het bureau stelt maatwerk te leveren, waarbij het binnen de kaders van de regelgeving zoekt naar oplossingen voor (dreigend) schoolverzuim. Bij signaalverzuim, verzuim met achterliggende problematiek of een zoektocht naar een passende onderwijsplek, voert het bureau dan ook een integrale aanpak van één leerplichtambtenaar, één leerling, één gezin, één plan. Bij deze methodiek maken betrokken partijen samen met de ouders afspraken. Leerplicht praat niet óver maar mét leerlingen en hun ouders. Door het schriftelijk vastleggen van afspraken, kunnen partijen elkaar aanspreken op het nakomen van die afspraken. Iedere partij doet wat binnen zijn (eind)verantwoordelijkheid ligt, al kan het soms zoeken zijn wie nu eigenlijk eindverantwoordelijk is. Per situatie maakt het bureau de afweging wat zijn rol en positie is. Het belang van het kind en het recht op onderwijs staat daarbij centraal.<sup>19</sup> De schooluitval in Holland Rijnland is voor het vierde opeenvolgende jaar gedaald. Preventieve maatregelen en het bieden van begeleiding op maat blijken daarbij belangrijke voorwaarden om de kinderen 'binnen boord' te houden. Het bureau kan dit bieden door de regionale organisatie en onderlinge samenwerking. Hierbij vindt veel collegiale consultatie plaats en wordt constant gezocht naar 'korte lijnen'. Voorts is de leerplicht door de regionale organisatie veel minder kwetsbaar voor uitval. Ze werken samen met onderwijsconsulenten, met Gedragswerk en met Jongerenwerk en zijn onderdeel van de gemeentelijke samenwerking, en begeleiden naast de leerling, ook de ouders bij een terugkeer naar school. Dit alles verhoogt de kwaliteit en de effectiviteit van de leerplicht.

<sup>18</sup> Voor meer informatie, zie [www.bovohaaglanden.nl](http://www.bovohaaglanden.nl)

<sup>19</sup> Voor meer informatie, zie [www.hollandrijnland.net](http://www.hollandrijnland.net)

### 3.5 DOORZETTINGSMACHT

#### Bevindingen

##### *Reactie van het ministerie op vragen over de handhaving van het recht op onderwijs*

Zoals hiervoor, onder 3.4 is weergegeven, gaf het Ministerie van OCW tijdens het onderzoek aan dat de leerplichtambtenaar een centrale rol speelt bij de bestrijding van het schoolverzuim. Hij bemiddelt tussen ouders, kinderen en school, maar wanneer ouders in gebreke blijven kan de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaken en de zaak voor de rechter worden gebracht. De leerplichtambtenaar is complementair aan de toezichtstaak van de inspectie op scholen. Het ministerie ziet geen reden om daarnaast nog een extra voorziening voor toezicht en handhaving in het leven te roepen.

##### *Reactie van de inspectie op vragen over de behoefte aan doorzettingmacht*

De Inspectie van het Onderwijs ziet voor zichzelf geen rol weggelegd in individuele gevallen. Indien cases tot een impasse leiden, kunnen ouders de hulp inroepen van de onderwijsconsulent. De leerplichtambtenaar kan voorts tot handhaving overgaan, als ouders hun kind niet inschrijven. De inspectie heeft geen specifieke wens om in deze individuele gevallen een rol te spelen, maar gaf aan dat meer in het algemeen in het belang van het kind nader onderzocht zou kunnen worden of het noodzakelijk is om (meer) doorzettingmacht te realiseren en hoe dat het beste zou kunnen.

##### *Knelpunten vanuit het onderwijsveld: gebrek aan eindverantwoordelijkheid en doorzettingmacht*

Het Ministerie steekt formeel in op handhaving van de Leerplichtwet en schetst daarbij het sluitende systeem dat in werking treedt bij overtreding ervan. De inspectie verwijst naar de onderwijsconsulent, maar wijst vervolgens eveneens naar de leerplichtambtenaar, die een handhavende beslissing moet nemen indien een casus vastgelopen is. Uit de meldingen en de gesprekken die met professionals zijn gevoerd, komt echter naar voren dat er juist op dat moment problemen kunnen ontstaan, die niet door vervolging kunnen worden opgelost. Bij de zoektocht naar passend onderwijs kan de situatie langdurig tot een impasse leiden, omdat vervolgstappen niet worden genomen en onduidelijk blijft wie de eindverantwoordelijkheid heeft en neemt. Aangegeven werd dat deze impasse ook vaak ontstaat nadat een kind in een zorg- en adviesteam is besproken. Hoewel het bespreken van een kind in dit team zou moeten leiden tot het vinden van een passende plek<sup>20</sup>, wordt vaak niet doorgezet om de aangedragen oplossingen binnen dit team daadwerkelijk ten uitvoer te brengen. Ouders weten dan niet tot wie zij zich nog kunnen wenden, en de leerplichtambtenaar voelt zich uiteindelijk onmachtig, omdat zowel zijn bevoegdheden tot vervolging als tot vrijstelling van de leerplicht niet tot de gewenste oplossing zal leiden. Bij het vinden van een oplossing wordt vaak een eindverantwoordelijke gemist. Iemand aan wie de leerplichtambtenaar de casus kan 'opschalen', nadat hij alles heeft geprobeerd wat binnen zijn mogelijkheden ligt. Iemand die de casus als het ware overneemt en partijen bij elkaar brengt om tot een doorslaggevende beslissing te komen.

Vanuit het onderwijsveld werd verder aangegeven dat het instellen van een actietafel een goed middel kan zijn om het probleem bloot te leggen en knelpunten bespreekbaar te maken. Indien er echter moet worden besloten welke weg uiteindelijk dient te worden ingeslagen, is er vaak niemand die de eindregie in de keten neemt en 'knopen doorhakt' zodat bepaalde maatregelen daadwerkelijk worden

---

<sup>20</sup> Zie de reactie van het Ministerie van OCW in paragraaf 3.1

genomen. Dit kan ertoe leiden dat iedereen naar elkaar blijft wijzen, zonder dat tot actie wordt overgegaan. Hierdoor gaat kostbare tijd verloren; tijd die het kind veelal zonder onderwijs thuis doorbrengt.

Een voorbeeld hiervan is het verhaal dat in overleg met de onderwijsconsulent een oplossing voor het kind is gevonden, maar niet kan worden gerealiseerd omdat het leerlingenvervoer door de gemeente werd geweigerd. Hierdoor moet vaak eerst weer een langdurige bezwaar- en beroepsprocedure bij de gemeente worden gestart, waardoor veel tijd verloren gaat en de oplossing niet kan worden uitgevoerd. Een ander voorbeeld is dat na overleg tussen de leerplichtambtenaar, school en de onderwijsconsulent een passende oplossing voor het kind is gevonden, maar wordt tegengehouden door botsende financiële geldstromen. Hierdoor kan het traject komen stil te liggen waar het kind uiteindelijk de dupe van wordt. In deze beide gevallen zou een praktische interventie door iemand met overredingskracht en doorzettingsmacht uitkomst kunnen bieden. Iemand die niet denkt in grenzen, maar in mogelijkheden en daarbij de verantwoordelijkheden legt bij wie ze horen.

#### *Wordt al voorzien in de behoefte aan eindverantwoordelijkheid en doorzettingsmacht?*

De leerplichtambtenaar wordt geacht vanuit het leerrecht te handelen, en de situatie te bekijken vanuit de behoefte van het kind. Hij heeft een centrale rol bij de bestrijding van het schoolverzuim. Zijn bevoegdheden zijn echter beperkt; hij kan de leerplicht handhaven of het kind vrijstellen van onderwijs. Het ontbreekt hem aan de bevoegdheid om bindende beslissingen te nemen over welk traject uiteindelijk moeten worden bewandeld. Daarnaast kunnen er situaties ontstaan waarbij hij onvoldoende onafhankelijk kan optreden in een casus, omdat hij tegelijkertijd ook een handhavende taak heeft. De onderwijsconsulent daarentegen, is een onafhankelijke expert, die kan meedenken over het eventuele maatwerk dat kan worden ingezet. Maar deze onderwijsconsulent heeft eveneens niet de benodigde doorzettingsmacht.

Verder kunnen ouders hun geschil aan de landelijke klachtencommissie voorleggen, maar ook deze commissie heeft met zijn niet bindende uitspraken geen doorzettingsmacht. Ten slotte kan een geschil worden voorgelegd aan de rechter, al is de zaak dan meestal al geëscaleerd en kan het kind niet meer terug naar de oude school. Bovendien toetst de rechter marginaal en neemt geen inhoudelijke beslissingen over welk maatwerk moet worden ingezet.

Voorts neemt ook de inspectie deze taak niet op zich; voor individuele problematiek met thuiszittende kinderen heeft de inspectie slechts een mediërende rol. De inspectie neemt geen beslissingen in individuele zaken. Wel bestaat de mogelijkheid voor ouders en leerplichtambtenaren om bijstand in te roepen van het project 'Gedragswerk'. Gedragswerk bestaat tot nu toe echter slechts op projectmatige basis, waardoor hun toekomst niet verzekerd is. Voorts staan de medewerkers van Gedragswerk als sparringpartner naast partijen en hebben zij geen van overheidswege toebedeelde doorzettingsmacht om het benodigde maatwerk af te dwingen.

## Samenvatting en conclusie

Als vijfde knelpunt is ten slotte naar voren gekomen dat binnen het onderwijsveld geregeld doorzettingsmacht wordt gemist om het benodigde maatwerk daadwerkelijk tot stand te laten komen. Dit knelpunt kan worden opgelost door per regio een leerrechtregisseur in te stellen met van overheidswege toebedeelde doorzettingsmacht. Aan de actietafels met de verantwoordelijke partijen binnen de regio worden wel casussen besproken, maar indien de situatie desondanks tot een impasse leidt, moet de zaak door de leerplichtambtenaar, het kind, de ouder en/of de onderwijsconsulent kunnen worden 'opgeschaald' naar een onafhankelijk ervaringsdeskundige in het onderwijsveld, die de casus met frisse blik bekijkt. Deze leerrechtregisseur dient op maatwerk te zijn gericht en daarmee praktisch en creatief te werk te gaan. Hierbij neemt hij de ketenregie op zich en heeft voldoende overredingskracht om partijen tot elkaar te brengen. Hij moet daarbij door kunnen pakken en, indien nodig, bindende beslissingen kunnen nemen over het benodigde maatwerk. Indien de casus is opgeschaald, is het de leerplichtregisseur die de eindverantwoordelijkheid heeft voor het betreffende kind. Om de onafhankelijke positie van deze persoon goed te borgen, verdient het aanbeveling om de schoolbesturen binnen de regio zelf een leerrechtregisseur te laten aanwijzen waarin zij allen vertrouwen hebben. Bij het instellen van deze leerrechtinspecteurs zou het project Gedragswerk een adviserende rol kunnen spelen.

### Good practice

#### Aanpak Den Haag

In de vorige paragraaf is als goed voorbeeld de aanpak in Den Haag beschreven. Als een leerplichtambtenaar in Den Haag er echter niet uitkomt, kan hij de casus 'opschalen' naar de jeugdregisseur. Die heeft een positie boven alle ketenpartners en meer doorzettingsmacht. Omdat de jeugdregisseur scholen niet kan verplichten om een kind aan te nemen, is de succesfactor voornamelijk afhankelijk van zijn persoon, kennis, tactiek, vaardigheden en goodwill of een plaatsing alsnog lukt. Maar toch is gebleken dat in de praktijk elke zaak die aan de jeugdregisseur wordt voorgelegd, tot nu toe kon worden opgelost.

In Den Haag zijn de actietafels afgeschaft, omdat de werking hiervan niet voldoende bleek te zijn. Bij actietafels werden er wel goede plannen gemaakt, maar werden deze wegens het gebrek aan één aanjager met specifieke eindverantwoordelijkheid, onvoldoende uitgevoerd en gecontroleerd. Met het nieuw ingestelde systeem met uiteindelijk één jeugdregisseur, werkt dit wel.

## 3.6 PASSEND ONDERWIJS; DE OPLOSSING VOOR THUISZITTERS?

### *Passend onderwijs*

Met de invoering van Passend onderwijs worden scholen vanaf 1 augustus 2014 wettelijk verplicht om kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplek te bieden. De school zal deze extra ondersteuning in de klas moeten regelen. Als de school niet zelf kan voorzien in deze ondersteuning, dan moet de school (binnen het samenwerkingsverband) een andere school zien te vinden die wel een passend aanbod kan doen. Is het niet haalbaar om het kind binnen het regulier

onderwijs te plaatsen, dan kan een aanbod op het speciaal onderwijs worden gedaan. Dit wordt de zorgplicht van scholen genoemd, en brengt mee dat ouders niet meer zelf een ingewikkelde indicatieprocedure hoeven te doorlopen. De landelijke indicatiesystematiek en de leerlinggebonden financiering (rugzak), worden afgeschaft. Het budget blijft wel volledig beschikbaar, maar gaat voortaan rechtstreeks naar het samenwerkingsverband. Deze verdeelt het budget over de scholen binnen het verband. De samenwerkingsverbanden leggen minstens één keer per vier jaar afspraken vast in een ondersteuningsplan. Hierin dient onder meer te staan hoe de scholen het passend onderwijs in hun regio inrichten, het geld voor extra ondersteuning besteden, leerlingen naar het speciaal onderwijs verwijzen en hoe ouders of verzorgers worden geïnformeerd. De Inspectie van het Onderwijs zal dit ondersteuningsplan bij het toezicht betrekken.<sup>21</sup>

#### *De oplossing voor thuiszitters?*

Zoals eerder, onder 3.1, beschreven, heeft het Ministerie van OCW tijdens dit onderzoek aangegeven dat de invoering van het nieuwe stelsel voor Passend Onderwijs zal bijdragen aan het verminderen van thuiszitters in het onderwijs. Dit, omdat de zorgplicht voor kinderen met extra ondersteuningsbehoefte wordt geborgd. De schoolbesturen krijgen dan de verantwoordelijkheid om voor elke leerling met een ondersteuningsbehoefte een passend aanbod te vinden. De school behoort dit te doen in goed overleg met de ouders, en waar nodig met Jeugdzorg en andere partners. Hiermee zal de school moeten uitgaan van de behoefte aan ondersteuning van de leerling met wie het onderwijsprogramma kan worden doorlopen.

De Kinderombudsman zet, evenals het onderwijsveld, echter vraagtekens bij de verwachting dat het onder Passend onderwijs allemaal beter zal gaan. De invoering van Passend onderwijs alleen, zal de in dit onderzoek genoemde knelpunten niet oplossen, waardoor het aanbod van passend onderwijs zal blijven tekortschieten. Zolang schoolbesturen, leerkrachten en leerplichtambtenaren niet worden gestimuleerd in het creëren en toepassen van maatwerk, en de Inspectie haar toezicht niet aanpast, brengt ook het nieuwe stelsel hier geen verandering in. Bovendien blijft ook dan de fysieke schoolplicht gelden; een plicht die voor sommige kinderen niet haalbaar is.

#### *Verborgene thuiszitters*

De kans is zelfs groot dat door de zorgplicht het aantal verborgen thuiszitters (in dit onderzoek worden hiermee de kinderen bedoeld die wel naar school gaan, maar niet deelnemen aan het reguliere onderwijsaanbod), juist zal oplopen. Dit, omdat ook op de andere scholen geen passende plek voor het kind kan worden gevonden, waar het beoogde maatwerk kan worden geleverd. En het is juist dat maatwerk, dat ervoor kan zorgen dat ieder kind binnen het onderwijs een plek vindt waar hij zich zo volledig mogelijk kan ontplooien.

---

<sup>21</sup> Zie onder meer [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl) voor meer informatie

### 3.7 EINDCONCLUSIE: MAATWERK EN THUISZITTERSAKKOORD

#### *Knelpunten*

Alle kinderen zijn gelijkwaardig, maar niet gelijk. Zij hebben ieder hun eigen kwaliteiten en capaciteiten, waarop ze moeten worden aangesproken en uitgedaagd. In plaats van te labelen en stigmatiseren, moet het onderwijs hierop flexibel kunnen inspelen. Het recht op onderwijs vraagt om het beste uit ieder kind naar boven te halen. Om dit mogelijk te maken, moet aan kinderen met specifieke onderwijsbehoeften maatwerk worden geleverd. De Kinderombudsman concludeert op grond van de bevindingen uit dit onderzoek dat er vanuit het onderwijsveld, onder wie ook ouders en kinderen, in wet- en regelgeving, maar vooral in de operationalisering daarvan, te veel knelpunten worden ervaren om binnen het huidige onderwijssysteem aan dit maatwerk te kunnen voldoen. Ook met de invoering van het nieuwe stelsel voor Passend onderwijs en bijbehorende zorgplicht worden deze knelpunten niet opgelost. Dit heeft tot gevolg dat kinderen met specifieke onderwijsbehoeften op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied komen thuis te zitten, en verstoken blijven van onderwijs.

#### *Maatwerk als oplossing*

Om tot oplossing van deze knelpunten te komen dient vanuit de centrale overheid en het onderwijsveld allereerst een omslag te worden gemaakt in het denken over onderwijs, een omslag van leerplicht naar leerrecht. De nadruk moet hierbij niet liggen op de verstrekker van het onderwijs, maar op het perspectief van het kind: wat heeft het kind nodig! Pas hierna dient de vraag te worden gesteld hoe dit mogelijk kan worden gemaakt. Door onderwijs vanuit deze insteek te bezien, kan de flexibiliteit worden gecreëerd waarbinnen maatwerk worden geleverd. Pas dan kan er echt passend onderwijs tot stand komen dat voldoet aan de kinderrechten in het IVRK, namelijk het recht van een kind om toegang te hebben tot onderwijs dat is gericht op een zo volledig mogelijke ontplooiing van zijn persoonlijkheid, zijn talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens.

Vanuit dit leerrechtsperspectief dienen vervolgens maatregelen te worden genomen om de knelpunten op te lossen. Zo dient een zodanige interpretatie van wet- en regelgeving te worden toegestaan, dat binnen het onderwijssysteem ruimte ontstaat voor maatwerk. Voorts moet het onderwijsveld worden gestimuleerd om dit maatwerk te creëren en toe te passen en zal de wijze van toezicht door de Inspectie van het Onderwijs zodanig moet worden aangepast, dat dit maatwerk wordt beloond. Ook leerkrachten dienen hierbij te worden geïnformeerd en geconsulteerd. Verder is vroegtijdige ondersteuning en advisering door de onderwijsconsulent van ouders, scholen en leerplichtambtenaren van groot belang. Voorts dienen leerplichtambtenaren het leerrechtsperspectief meer in hun werkwijze te integreren en hun kennis over het initiëren van maatwerk te delen. Ten slotte verdient het aanbeveling om per regio een leerrechtregisseur in te stellen met van overheidswege toebedeelde doorzettingsmacht, naar wie een casus kan worden 'opgeschaald'.

#### *Thuiszittersakkoord*

Ter uitvoering van deze maatregelen doet de Kinderombudsman de minister en de staatssecretaris van OCW de aanbeveling om met de betrokken partijen in het onderwijsveld, zoals de PO-raad, de VO-raad, de MBO-raad, het project Gedragswerk, Bureau Onderwijsconsulenten(+), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Ingrado, eventueel aangevuld met GGD, GGZ en Jeugdzorg, tot een Thuiszittersakkoord te komen, waarin wordt afgesproken om deze maatregelen uit te voeren en zo

gezamenlijk een slag te maken van leerplicht naar leerrecht. Voor de inhoud van de aanbeveling wordt verwezen naar hoofdstuk 1.

#### *Tot slot*

De Kinderombudsman merkt nog op dat de schoolbesturen en leerplichtambtenaren de ouders bij het proces moeten blijven betrekken. Hoewel het verschaffen van passend onderwijs een primaire taak van de overheid is, kunnen ouders vaak goed inschatten wat hun kind aan kan; zij zijn deskundig ten aanzien van hun kind. Daar staat tegenover dat van ouders mag worden verwacht dat zij hun primaire taken van de opvoeding en persoonlijke verzorging op zich nemen, en van hun kant meedenken en meewerken aan een oplossing die realistisch is om tot passend onderwijs voor hun kind te komen. Soms kan deze oplossing slechts stapje voor stapje worden gerealiseerd, en kan het recht op onderwijs niet altijd worden geëffectueerd op de school van hun eerste keuze.



## BIJLAGE 1 VERANTWOORDING

### Reikwijdte en doel

Doel van dit onderzoek was om vanuit het onderwijsveld inzicht te krijgen in de knelpunten, die betrokken partijen in dit veld op dit moment ervaren bij het vinden van passend onderwijs voor thuiszittende kinderen met specifieke onderwijsbehoeften hebben op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied. Hierbij stonden twee vragen centraal:

1. Welke knelpunten ervaren de betrokken partijen in het onderwijsveld, onder wie ook de ouders en kinderen zelf, bij het vinden van passend onderwijs voor kinderen met speciale onderwijsbehoeften op medisch, sociaal, intellectueel of emotioneel gebied?
2. Wat is volgens de betrokken partijen nodig om deze kinderen binnen het huidige onderwijssysteem te kunnen voorzien van passend onderwijs?

Voor beantwoording van deze vragen heeft de Kinderombudsman zoveel mogelijk betrokken partijen uit het onderwijsveld door heel Nederland geraadpleegd. Aan de hand van de antwoorden heeft de Kinderombudsman de knelpunten geanalyseerd. Voor de overzichtelijkheid heeft hij er vervolgens voor gekozen om de meest genoemde knelpunten te gebruiken voor dit onderzoek. Vervolgens heeft hij een aanbeveling aan de minister en staatssecretaris van OCW gedaan, met als doel deze knelpunten op een praktische wijze op te lossen, zodat ook in het Nederlandse onderwijssysteem het recht op onderwijs voldoende wordt gewaarborgd. De Kinderombudsman heeft zich nadrukkelijk gericht op de ervaringen vanuit het onderwijsveld. De opzet van dit onderzoek is dan ook niet geweest om de omvang en duur van het verzuim vast te stellen of om de groep thuiszittende kinderen nader te analyseren. Dit is namelijk al meerdere keren in eerdere onderzoeken gedaan.<sup>22</sup>

### Begrippen

Het ministerie van OCW gebruikt als definitie voor het begrip 'thuiszitter' een leerplichtige jongere (vijf tot achttien jaar) die zonder geldige reden (zoals ziekte) meer dan vier weken verzuimt zonder dat hij vrijstelling heeft van leerplicht. In dit adviesrapport doelt de Kinderombudsman met dit begrip op een kind, dat vanwege zijn specifieke onderwijsbehoeften thuis zit zonder onderwijs, terwijl hij wel onderwijs wil volgen. Ook kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht, kunnen onder dit begrip vallen. Waar in dit rapport het begrip 'kind' wordt vermeld, wordt bedoeld op een kind in de leerplichtige leeftijd. Waar in dit rapport het begrip 'onderwijsveld' wordt genoemd, wordt bedoeld op alle bij het onderwijs betrokken partijen, onder wie ook ouders en kinderen. En waar in dit rapport 'ouders' wordt gebruikt, wordt bedoeld op ouders of verzorgers.

Ten slotte wordt in dit onderzoek geen specifiek onderscheid gemaakt tussen primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

### Eerder onderzoek Nationale ombudsman

Al eerder, in 2010 heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de oorzaken van het thuiszittersprobleem ten aanzien van kinderen met psychische of gedragsproblemen. In januari 2011

<sup>22</sup> Zie voor deze informatie onder meer de volgende onderzoeken: 'Thuiszitters, sneller terug naar school', Thuiszittersonderzoek Ingrado 2010, uitgevoerd door LoBoRon, en 'Opstaan tegen het thuiszitten', Sardes en Kohnstamm instituut, oktober 2011. Voor de meest recente cijfers wordt verwezen naar de brief van de staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 21 maart 2013, TK

geconcludeerde hij onder meer dat een goede samenwerking tussen de professionals, ouders en kind met voldoende regie voorop moet staan om het thuiszitten tot een minimum te beperken. De actietafel werd aangedragen als een mooie oplossing in de praktijk, mits het kind en de ouders betrokken werden. De leerplichtambtenaar zou daarin centrale rol moeten spelen. En de onderwijsconsulent is hierbij een onmisbare onafhankelijke expert.<sup>23</sup> De conclusies van de Nationale ombudsman zijn door de Kinderombudsman bestudeerd en meegewogen in zijn onderzoek.

## **Aanpak en werkwijze**

### *Meldpunt*

In augustus 2012 is een meldpunt geopend waar een ieder zijn problemen ten aanzien van het thuiszitten van kinderen kon aangeven. Dit was de eerste keer dat de Kinderombudsman gebruik heeft gemaakt van een digitaal tijdelijk meldpunt als hulpmiddel bij een onderzoek. Er zijn rond de vijfhonderd reacties ontvangen van kinderen, ouders en andere betrokken partijen uit het onderwijsveld over de problemen, die worden ervaren bij het initiëren van passend onderwijs voor thuiszittende kinderen met specifieke onderwijsbehoeften. Vervolgens zijn de reacties op het meldpunt geanalyseerd en is contact opgenomen met diverse ouders, kinderen en organisaties die zich tot de Kinderombudsman hebben gewend, al dan niet via het meldpunt. Deze contacten vonden doorgaans telefonisch plaats.

### *Expertmeetings*

Op 6 augustus 2012 heeft onder leiding van de Kinderombudsman een eerste expertmeeting plaatsgevonden met de directeur van het Bureau Onderwijsconsulenten(+), de voorzitter van branchevereniging Ingrado, een advocaat van Judion en een inspecteur van het Onderwijs. Op 10 oktober 2012 vond een tweede expertmeeting plaats met diverse spelers uit het onderwijsveld, zoals vertegenwoordigers van de VO-Raad, expertisecentra, scholengemeenschappen, samenwerkingsverbanden, regionale expertisecentra en nogmaals een inspecteur van het Onderwijs. Tijdens deze expertmeetings zijn de twee onderzoeksvragen gesteld.

### *Gesprekken, nadere vragen en bestudering onderzoeken en jaarrapportages*

Verder hebben gesprekken plaatsgevonden met leerkrachten, leerplichtambtenaren, een officier van justitie, een rechter, oudervereniging Balans, project Gedragswerk, schoolbesturen van regulier onderwijs, scholenbesturen van speciaal basisonderwijs, schoolbesturen van speciaal onderwijs, de zogenoemde time out scholen als Herstart en Op de rails, het Centrum voor Consultatie en Expertise, de Commissie Gelijke Behandeling, een jeugdarts, een kinderpsycholoog, de voorzitter van de vereniging voor Thuisonderwijs, de directeur van de Wereldschool, de organisaties achter 5010, de Algemene Rekenkamer, the European Council for High Ability, de Landelijke Klachtencommissie Onderwijsgeschillen, diverse gemeenten, het ministerie van OCW en het Landelijk Actie Komitee Scholieren. Voorts is een bezoek gebracht aan het project BOCS in Nieuwegein.<sup>24</sup> Daarnaast zijn aan het Ministerie van OCW en aan de Inspectie van het Onderwijs schriftelijke vragen gesteld. En ook de brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer van 21 maart 2013 is bij het onderzoek

<sup>23</sup> Zie rapport Nationale ombudsman 2011/001, 24 januari 2011, [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

<sup>24</sup> BOCS staat voor Begeleiding, Ondersteuning, Coaching en School. Dit is een project dat is opgezet om kinderen, die in het (reguliere) onderwijs vastlopen, te begeleiden en te ondersteunen. Het doel van deze begeleiding bestaat uit het bieden van een veilige omgeving waarin de leerling zich 'opnieuw' kan gaan ontwikkelen, zodat kan worden voorkomen dat andere maatregelen moeten worden genomen en het kind weer terug kan naar zijn oude klas. BOCS is ondergebracht bij SBO De Evenaar en het Expertisecentrum in Nieuwegein. BOCS wordt bekostigd door de scholen die de kinderen, na overleg met de ouders, bij BOCS plaatsen. Zie ook [www.bocs-nieuwegein.nl](http://www.bocs-nieuwegein.nl)

betrokken. Ten slotte zijn meerdere onderzoeken gelezen en zijn de laatste twee jaarrapportages van Bureau Onderwijsconsulenten(+) bestudeerd.<sup>25</sup>

### *Interviews*

Vier kinderen zijn in opdracht van de Kinderombudsman geïnterviewd door een journalist. Deze vier interviews zijn opgenomen in dit adviesrapport. De namen van de kinderen zijn daarbij gefingeerd.

Aan de hand van al deze informatie en de klachten die de Kinderombudsman heeft ontvangen, is geanalyseerd welke knelpunten vanuit de praktijk werden ervaren bij het voorkomen van schooluitval en/of het terugplaatsen van thuiszittende kinderen met specifieke onderwijsbehoeften in het onderwijs. Al deze informatie heeft als inspiratiebron gediend voor de aanbeveling in dit rapport.

---

<sup>25</sup> Zie noot 9, 10 en 20

## BIJLAGE 2 ONDERWIJS EN KINDERRECHTEN

In deze bijlage wordt een kort overzicht gegeven van de kinderrechten die betrekking hebben op het recht op onderwijs.

### Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

#### 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;



- lijflijke straffen of andere wrede straffen mogen ook op school niet. Er moet voorkomen worden dat kinderen slachtoffer worden van inhumain of vernederende behandelingen. Er moet een humaan klimaat zijn op school. Ook moeten kinderen beschermd worden tegen pesten: Het CRC juicht protocollen tegen pesten en handhaving daarvan toe;
- 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;
- ouders hebben het recht om een school op te richten of om het kind om naar een school te sturen die aansluit bij hun religie of overtuigingen. Het recht op onderwijs wordt echter aan kinderen zélf gegeven en de wens van het kind is niet per se ondergeschikt aan de wensen van de ouders. Aan deze particuliere scholen moeten minimumeisen gesteld worden;
- het recht op onderwijs geeft geen recht om scholen ook te laten zorgen voor persoonlijke verzorging.

### **Andere relevante artikelen uit het IVRK**

Daarnaast zijn de artikelen 2, 3, 6, 12, 17, 18 en 23 IVRK direct of indirect van belang voor het recht op onderwijs. Artikel 3 schrijft voor dat bij alle beslissingen de belangen van het kind een eerste overweging vormen. Dat belang geeft in de regel zelfs de doorslag bij conflicterende belangen. Dit geldt ook bij onderwijszaken. Voorts moeten instellingen die verantwoordelijk zijn voor de zorg en bescherming van kinderen, zoals scholen, zorgen voor veiligheid en geschikt personeel. Artikel 6 geeft aan dat een kind recht heeft op ontwikkeling en ingevolge artikel 12 heeft hij het recht zijn mening vrij te uiten in aangelegenheden die hem betreffen, zoals onderwijs. Voorts heeft het kind op grond van artikel 17 recht op informatie, in het bijzonder op informatie gericht op het bevorderen van zijn welzijn en zijn gezondheid. Op grond van artikel 2 gelden al deze rechten voor alle kinderen, dus ook voor kinderen met een beperking of andere specifieke onderwijsbehoeften. Er mag dus niet worden gediscrimineerd.

Ingevolge artikel 18 hebben de ouders de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen, maar indien nodig verleent de overheid op passende wijze bijstand bij het opvoeden van hun kinderen. Op grond van artikel 23 heeft een gehandicapt kind daarbij recht op aangepaste zorg, onderwijs en training, waardoor het in staat is een volwaardig en behoorlijk leven te leiden. Hiertoe dient de zelfstandigheid van het kind te worden bevorderd, zodat het actief kan deelnemen aan de samenleving.

