

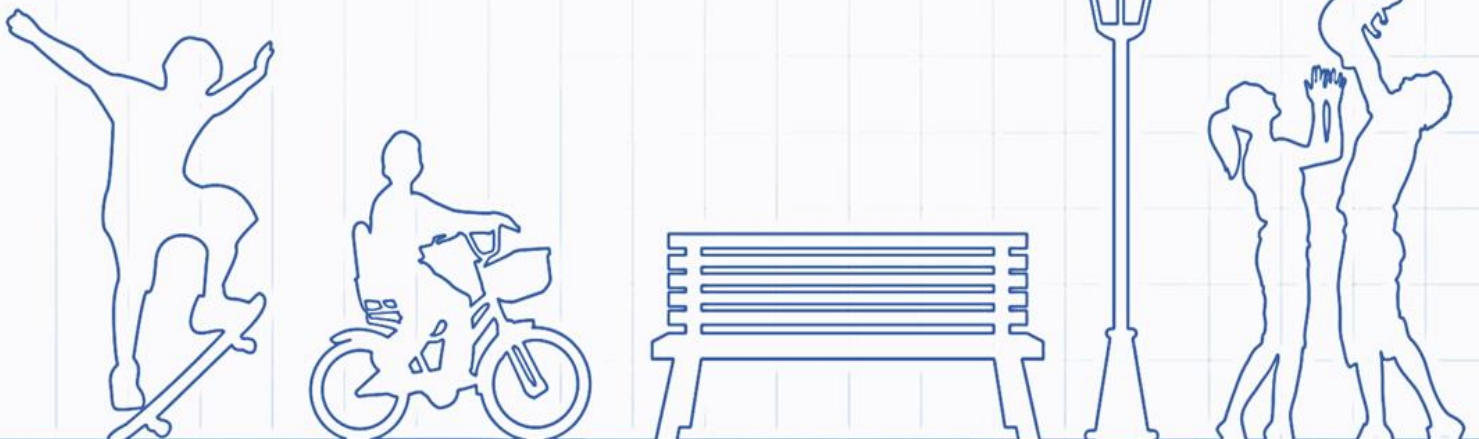


de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

Van passend naar inclusief. Kinderen over hun perspectief op passend onderwijs.

Nummer: KOM006/2020

Datum: 24 september 2020





de Kinderombudsman.

Van passend naar inclusief. Kinderen over hun perspectief op passend onderwijs.

© De Kinderombudsman, 24 september 2020.

Onderzoeksteam

Machteld Wiersma

Marit Hopman

Laura van den Heuvel

Kinderombudsvrouw

Margrite Kalverboer

INHOUD

SAMENVATTING VOOR KINDEREN	5
VOORWOORD	7
1. INLEIDING	8
1.1 AANLEIDING	8
1.2 OPBOUW RAPPORT.....	9
2. PASSEND ONDERWIJS VANUIT HET KINDERRECHTENPERSPECTIEF	11
2.1 HET RECHT OP ONDERWIJS EN DE DOELEN VAN ONDERWIJS	11
2.2 HET RECHT OP INCLUSIEF ONDERWIJS EN EEN VEILIGE SCHOOL	11
2.3 DE VERPLICHTINGEN UIT HET BAKT-KADER	13
2.4 HET RECHT OM GEHOORD EN GEÏNFORMEERD TE WORDEN	15
2.5 HET RECHT OP ONDERWIJS IN DE NEDERLANDSE WET	15
3. WAT WETEN WE OVER PASSEND ONDERWIJS?	16
3.1 WAT IS PASSEND ONDERWIJS EN WELKE DOEL HEEFT PASSEND ONDERWIJS?.....	16
3.2 PASSEND ONDERWIJS IS GEEN INCLUSIEF ONDERWIJS.....	16
3.3 KNELPUNTEN IN HET HUIDIGE SYSTEEM VAN PASSEND ONDERWIJS	17
3.4 RESUMEREND	20
4. ONDERZOEKSOPZET	22
4.1 DOELGROEP	22
4.2 ANALYSEKADER: ZEVEN VERDRAGSVERPLICHTINGEN	22
4.3 ONDERZOEKSMETHODEN.....	23
5. HET PERSPECTIEF VAN KINDEREN	26
5.1 DE ERVAREN KNELPUNTEN VAN KINDEREN OP BASIS VAN DE VRAGENLIJST	26
5.2 DE ERVAREN KNELPUNTEN VAN KINDEREN OP BASIS VAN DE INTERVIEWS	32
5.3 DE BEHOEFTE EN OPLOSSINGEN VAN KINDEREN OP BASIS VAN DE VRAGENLIJST	35
5.4 DE BEHOEFTE EN OPLOSSINGEN VAN KINDEREN OP BASIS VAN DE INTERVIEWS	36
5.5 RESUMEREND	38
6. HET PERSPECTIEF VAN VOLWASSENEN	39
6.1 ANALYSE VAN DE INTERVIEWS MET OUDERS EN VAN DE OMBUDSMELDINGEN	39
6.2 ANALYSE VAN DE INTERVIEWS MET PROFESSIONALS.....	40
6.3 RESUMEREND	42
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	43
8. REFLECTIE	51
LITERATUURLIJST	52
BIJLAGE 1: REFLECTIE VAN JONGPIT OP HET ONDERZOEK	53
BIJLAGE 2: DE VRAGENLIJST OVER PASSEND ONDERWIJS	55
BIJLAGE 3: CIJFERMATIG OVERZICHT VAN DE ANTWOORDEN OP DE VIER OPEN VRAGEN ...	59
BIJLAGE 4: VRAGENLIJST INTERVIEWS KINDEREN	60
BIJLAGE 5: VRAGENLIJST INTERVIEWS THUISZITTENDE KINDEREN	61
BIJLAGE 6: OVERZICHT VAN DE ANALYSE VAN DE EIGEN MELDINGEN	63

SAMENVATTING VOOR KINDEREN

Waarover gaat dit rapport?

Het team van de Kinderombudsman heeft een onderzoek gedaan onder kinderen die op school extra hulp krijgen. Dit heet "passend onderwijs". Passend onderwijs betekent dat ieder kind een goede plek krijgt op school en extra hulp krijgt als dat nodig is.

We wilden graag weten of de extra hulp die sommige kinderen nodig hebben goed is. Ook wilden we weten of de school waar deze kinderen naartoe gaan goed bij hen past en of zij zich thuis voelen op school. Wat gaat er goed en wat kan er beter? Welke oplossingen hebben kinderen zelf voor de problemen die zij op school hebben?

Waarom hebben we dit onderzoek gedaan?

Wat deze kinderen ons verteld hebben, hebben we opgeschreven in dit rapport. Dit rapport sturen we op naar de minister van Onderwijs en de Tweede Kamer. We willen dat zij het rapport lezen en leren of er iets moet veranderen om school (nog) beter te maken, vooral voor kinderen die extra hulp nodig hebben. De minister kan de ideeën en oplossingen die kinderen aan ons verteld hebben meenemen, als hij met veranderingen in het passend onderwijs aan de slag gaat. We vinden het belangrijk dat kinderen ook een stem hebben als er veranderingen in het passend onderwijs komen.

Wat hebben we precies onderzocht?

Alle kinderen hebben rechten. Dat staat in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Zo hebben kinderen het recht om zich zo goed mogelijk te kunnen ontwikkelen. Ook hebben zij recht op onderwijs. Sommige kinderen hebben hiervoor in hun opvoeding en op school extra ondersteuning nodig. In het IVRK, maar ook in het VN verdrag Handicap (IVRPH), staan duidelijke afspraken waaraan het onderwijs moet voldoen.

De belangrijkste afspraak is dat kinderen met een ondersteuningsbehoefte 'inclusief onderwijs' krijgen. Dit betekent dat kinderen die extra hulp nodig hebben gewoon naar school gaan samen met kinderen die deze extra hulp niet nodig hebben. Dat is belangrijk omdat kinderen zoveel mogelijk gelijke kansen moeten krijgen op school, maar ook later als volwassene in de samenleving. Met dit onderzoek wilden we te weten komen of het scholen lukt zich aan die afspraken te houden. Ook wilden we weten wat scholen moeten doen om zich aan die afspraken te kunnen houden. Daarom hebben we kinderen die extra hulp nodig hebben gevraagd hun ervaringen met ons te delen. 184 kinderen hebben dit gedaan.

Wat hebben de kinderen ons verteld?

De 184 kinderen hebben ons veel informatie gegeven. Zowel via (telefonische) gesprekken als via een online vragenlijst. De belangrijkste punten die kinderen aan ons verteld hebben zijn:

1. Kinderen willen meer aandacht, rust en structuur in de klas en op school. Zij zouden zich dan fijner voelen en ook meer veilig voelen op school. Deze punten gelden eigenlijk voor alle kinderen, ook voor kinderen die geen extra hulp nodig hebben.
2. Kinderen zijn over het algemeen best tevreden over de hulp die ze krijgen. Maar kinderen die meerdere vormen van hulp nodig hebben of bijzondere vormen van extra hulp, zijn niet zo tevreden. Die hulp is er niet, of de hulp die geboden wordt is niet goed genoeg. Dit is vooral het geval als kinderen extra hulp nodig hebben van buiten school, bijvoorbeeld jeugdhulp. De samenwerking tussen school en deze andere (jeugdhulp) organisaties is vaak moeilijk.
3. Kinderen vinden dat leraren soms te weinig begrijpen van de reden wáárom een kind extra hulp nodig heeft. Ook is er soms te weinig aandacht voor wat deze kinderen wél kunnen of waar ze heel goed in zijn. Kinderen willen beter gezien en gehoord worden.

4. Het is voor kinderen, maar ook voor hun ouders, niet altijd duidelijk wie bepaalt wat voor hulp er nodig is. Ook is niet altijd duidelijk of kinderen hier zelf iets over mogen zeggen. Voor kinderen zelf is het soms ook moeilijk mee te praten over de hulp die ze zouden willen hebben. Kinderen hebben verteld dat ze niet genoeg informatie hebben over hun rechten en over alle mogelijkheden voor hulp.

Heeft de Kinderombudsman alleen met kinderen gesproken over passend onderwijs?

De Kinderombudsman heeft vooral met kinderen gesproken over hun ervaringen met passend onderwijs. Dit heeft de Kinderombudsman gedaan, omdat we het belangrijk vinden dat de ervaringen en ideeën van kinderen meegenomen worden als de minister van Onderwijs dingen verandert in het passend onderwijs. We hebben ook met een paar ouders en een paar volwassenen uit het onderwijs gesproken. Zoals leraren en intern begeleiders. Van hen wilden we vooral weten welke problemen zij tegenkomen in het passend onderwijs. En waarom het nog niet lukt om altijd de goede hulp te regelen.

Wat vindt de Kinderombudsman dat er moet gebeuren?

Op basis van wat de kinderen in het onderzoek hebben laten weten, vindt de Kinderombudsman het belangrijk dat er vier dingen veranderen in het passend onderwijs. De Kinderombudsman vraagt daarom aan de Nederlandse overheid en de scholen in Nederland om deze dingen te veranderen:

1. Docenten en andere volwassenen in het onderwijs moeten meer kennis hebben over de problemen die kinderen hebben. Dan weten ze beter wat een kind nodig heeft. En weten ze beter wat ze kunnen doen om een kind extra te helpen. Zo zouden bijvoorbeeld meer mensen met speciale kennis over de problemen in school aanwezig moeten zijn. Ook mensen die nog opgeleid worden om leraar te worden, zouden al meer moeten leren over kinderen die extra hulp nodig hebben.
2. Het moet voor de docenten en andere volwassenen op school mogelijk zijn om meer structuur en rust op school en in de klas te hebben. En ze moeten meer individuele aandacht aan kinderen kunnen geven. Dit is voor alle kinderen goed. Ook voor kinderen die geen extra hulp nodig hebben. Zo zou het bijvoorbeeld voor alle kinderen fijn zijn als de klassen kleiner zijn. Of als er meer docenten voor de klas staan.
3. Het is belangrijk dat het voor kinderen, en hun ouders, duidelijk is hoe bepaalde beslissingen over de hulp genomen worden. Zo moet voor kinderen en ouders duidelijk zijn hoe belangrijk de wensen en behoeften van het kind zijn in deze beslissingen. Of dat andere dingen belangrijker zijn voor de school, bijvoorbeeld hoeveel geld er is voor extra hulp. Als kinderen weten waarom hulp soms niet mogelijk is, kunnen ze samen met school kijken naar wat dan wél mogelijk is om het kind zo goed mogelijk te helpen.
4. Er moet op scholen beter onderzocht worden of de hulp die kinderen krijgen voldoende is. Scholen moeten leren hoe ze dit kunnen meten. Het is belangrijk dat kinderen hier zelf ook bij betrokken zijn, zodat zij hun ervaringen met school kunnen delen.

VOORWOORD

Kinderen brengen een groot deel van hun tijd door op school. Daarom is het belangrijk dat ze zich er vrij, veilig en geaccepteerd voelen. Dat ze goed onderwijs krijgen dat bij hen past en hen voorbereidt op een mooie toekomst. Voor veel kinderen in Nederland is school een plek waar ze zich prettig voelen, waar ze leraren hebben die hen ondersteunen, begeleiden en inspireren. Waar ze hun vrienden en vriendinnen hebben en waar ze kunnen meedoen. Toch zijn er ook kinderen voor wie het minder vanzelfsprekend is dat de school bij hen past. Kinderen met een fysieke beperking of chronische ziekte. Of kinderen met psychische problemen of speciale onderwijsvragen, bijvoorbeeld omdat ze hoogbegaafd zijn. Over de kinderen die iets extra's nodig hebben om gelijkwaardig mee te kunnen doen op school en een goede schooltijd te ervaren gaat dit rapport.

De kinderen die hebben meegewerkt aan het onderzoek vertellen ons dat ze op school van hun leraren niet altijd passende ondersteuning krijgen. Of niet de hulpverlening die nodig is. Ook ouders en professionals die zich in de afgelopen jaren bij de Kinderombudsman gemeld hebben, geven aan dat passend onderwijs niet altijd voor alle kinderen lukt. Zo staat het onderwerp passend onderwijs al jaren in de top drie van onderwerpen waarover bij de Kinderombudsman de meeste signalen binnenkomen. Als een kind geen passend onderwijs krijgt, komt het niet goed tot leren. Dan beleeft het geen fijne schooltijd en voelt het kind dat het er niet bij hoort. Dit is verdrietig en raakt bij veel kinderen aan hun zelfvertrouwen. Soms loopt de spanning zelfs zo hoog op, dat het kind geen andere oplossing ziet dan thuis blijven en niet meer te naar school gaan.

Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag en het VN-Verdrag Handicap hebben alle kinderen recht op het onderwijs dat bij ze past en moeten we toewerken naar inclusief onderwijs. Zo ver zijn we in Nederland nog niet. Alle kinderen moeten in de toekomst zoveel mogelijk samen naar dezelfde school waar ze de juiste ondersteuning krijgen. En dat is een grote uitdaging, zeker in een tijd waarin de druk op het onderwijs groot is. Het vraagt om het ondersteunen en faciliteren van leraren, zodat ze kunnen aansluiten bij behoeften van alle kinderen in hun klas.

Het instituut Kinderombudsman heeft de taak te bevorderen dat kinderrechten in Nederland worden nageleefd. Kinderrechten zijn hiermee ons kompas voor evaluatie van wetgeving en beleid. Zo ook bij de wet passend onderwijs. Bij het bevorderen van de naleving van kinderrechten hoort dat we kinderen bevragen over hun perspectief. Dat we van hen zélf te horen wat er goed en minder goed gaat in het passend onderwijs. Ook dat is een kinderrecht, je stem kunnen laten horen en dat hieraan door volwassenen passend gewicht wordt toegekend.

De respons van kinderen op de uitnodiging om mee te praten over passend onderwijs, laat zien dat hun betrokkenheid groot is. Hun verhalen hebben bijgedragen aan inzichten in wat er de komende jaren in ieder geval moet verbeteren om passend onderwijs passender én inclusiever te maken. We hebben daarnaast de visie van de jongeren van JongPIT gevraagd op de conclusies en aanbevelingen van het rapport. JongPIT is een jongerenorganisatie voor en door jongeren met een chronische aandoening. Deze visie hebben we toegevoegd aan dit rapport. Hun kritische reflectie laat maar weer eens zien hoe belangrijk het is om de jongeren waarom het gaat zelf te horen.

Ik wil alle kinderen, jongeren, ouders en professionals, die ons hebben geholpen met dit onderzoek, enorm bedanken.

Margrite Kalverboer
de Kinderombudsvrouw

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Kinderen¹ hebben het recht op leven en ontwikkeling. Dat staat in artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Voor de meeste kinderen in Nederland geldt dat zij zich goed kunnen ontwikkelen, maar voor sommige kinderen is een gunstige ontwikkeling niet vanzelfsprekend. Zo hebben kinderen met een beperking² of met andere problematiek in hun opvoeding en op school vaak extra ondersteuning nodig om vergelijkbare ontwikkelingskansen te krijgen als kinderen die daar niet mee te maken hebben. Om deze kinderen goede ondersteuning in het onderwijs te bieden en daarmee voldoende ontwikkelingskansen, is in 2014 de Wet Passend Onderwijs ingevoerd. Die wet moet voor een beter bestuurlijk stelsel zorgen, waarmee alle kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte van een zo passend mogelijke plek in het onderwijs worden voorzien.³

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft de werking van de wet passend onderwijs de afgelopen jaren laten evalueren. In het voorjaar van 2020 is hiervan de eindevaluatie gepresenteerd. Uit deze eindevaluatie blijkt dat de extra ondersteuning voor kinderen sinds de invoering van de wet beter wordt georganiseerd, onder andere doordat de wet grotere beleidsruimte geeft en daarmee flexibiliteit aan samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen. Uit de eindevaluatie blijkt echter ook, dat er in de dagelijkse praktijk nog te weinig ten positieve is veranderd ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de wet. Zo ervaren leraren nog te weinig positieve impact op hun mogelijkheden om hun leerlingen te ondersteunen en zijn ouders nog te weinig ontzorgd. Wat betreft de kinderen kan niet worden vastgesteld of zij sinds de invoering van de wet meer hulp op maat krijgen. Wel weten we dat er nog geen dekkend aanbod is voor kinderen met specifieke complexe problemen en dat er jaarlijks een groeiend aantal kinderen thuiszit.⁴ Het passend onderwijs functioneert aldus nog niet zoals in 2014 werd beoogd.

Het IVRK en het Kinderrechten-comité, dat toeziet op de naleving van het IVRK, benadrukt dat de visie van kinderen moet worden meegenomen als er belangrijke besluiten in en over hun leven genomen worden (art. 3 IVRK; GC nr. 14 en 12 IVRK).⁵ De visie van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte,⁶ die zijn aangewezen op passend onderwijs, is essentieel om tot goede aanpassingen te komen in het systeem van passend onderwijs. Hoewel de ervaringen van kinderen met passend onderwijs wel in een aantal tussenevaluaties zijn onderzocht, staan deze in de eindevaluatie niet centraal. De Kinderombudsman wil daarom de ervaringen van de kinderen die te maken krijgen met passend onderwijs belichten. Wat vinden zij op basis van hun ervaringen belangrijk in relatie tot passend onderwijs? Wat zijn knelpunten, behoeften en wat zien zij als oplossingen? Hoe kunnen we de ervaring van kinderen duiden in de context van de ervaringen die betrokken volwassenen (ouders, professionals) met passend onderwijs hebben?

¹ Overal waar we in dit rapport schrijven over kinderen bedoelen wij kinderen en jongeren tot 18 jaar.

² Dit zijn onder andere de kinderen die langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen hebben [Art. 1 VN Verdrag Handicap (IVRPH)]. Zie ook hoofdstuk 2.

³ Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs (2012).

⁴ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

⁵ Een GC is een general comment. Hierin geeft het Kinderrechtencomité aan wat de betekenis is van een specifieke bepaling uit het kinderrechtenverdrag en hoe deze moet worden geïnterpreteerd.

⁶ In het passend onderwijs wordt gesproken van kinderen met een ondersteuningsbehoefte en niet van kinderen met een beperking. Wij houden dat in dit rapport ook zoveel mogelijk aan vanwege het oog op ongewenste stigmatisering en omdat het woord beperking geen uitdrukking geeft aan de variëteit aan problematiek die reden is voor een kind om extra ondersteuning nodig te hebben. We leggen dit verder uit in hoofdstuk 2.

De Kinderombudsman heeft voor dit onderzoek daarom de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke knelpunten ervaren kinderen met een ondersteuningsbehoefte in het passend onderwijs en wat hebben zij nodig om zo volledig mogelijk te kunnen profiteren van hun recht op inclusief onderwijs?

Deze hoofdvraag valt uiteen in twee deelvragen:

1. Wat is de ervaring van kinderen met passend onderwijs: welke knelpunten komen zij tegen en welke behoeften en oplossingen hebben zij?
2. Welke knelpunten ervaren betrokken ouders en professionals met passend onderwijs en hoe verhouden deze zich tot de ervaringen van kinderen?

Het is de opdracht van het instituut Kinderombudsman om te bevorderen dat kinderrechten in Nederland worden nageleefd. De Kinderombudsman kijkt hiervoor naar de naleving van de verplichtingen, die zijn opgenomen in kinder- en mensenrechtenverdragen en waar Nederland zich aan verbonden heeft. Het VN Verdrag voor de rechten van het kind (IVRK) en het VN Verdrag Handicap (IVRPH) bevatten duidelijke verplichtingen aan staten, waaraan het onderwijs moet voldoen. De belangrijkste verplichting is om kinderen met een ondersteuningsbehoefte vanwege een fysieke of psychische beperking inclusief onderwijs te bieden, waarbij zij niet geïsoleerd worden van kinderen die dergelijke ondersteuning niet nodig hebben (art. 24 IVRPH en GC nr. 4 IVRPH). Kinderen met en zonder een ondersteuningsbehoefte moeten op basis van gelijke kansen en mogelijkheden samen naar school gaan. Deze verplichtingen geven ook richting aan hoe het passend onderwijs zich in de toekomst verder zal moeten ontwikkelen om kinderen, al dan niet met een ondersteuningsbehoefte, een zo groot mogelijke kans te geven op een optimale ontwikkeling. Met dit onderzoek willen we te weten komen, wat de ervaringen van kinderen ons vertellen over de mate waarin de verdragsverplichtingen nu al worden gerealiseerd en/of wat er nodig is voor een (nog) betere naleving.

Hoewel kinderen in dit rapport een centrale rol spelen, hebben we ook met ouders en professionals gesproken over hun ervaringen met het passend onderwijs. Hierbij hebben we ons vooral gericht op hoe de knelpunten, die zij zelf ervaren in het organiseren en uitvoeren van passende ondersteuning zich verhouden tot de knelpunten die kinderen ervaren. Verder maken we gebruik van onze eigen database van meldingen, die bij de afdeling Ombudswerk van de Kinderombudsman zijn binnengekomen. In de afgelopen jaren hebben we vooral van volwassenen veel hulpvragen, klachten en signalen ontvangen over knelpunten die kinderen en/of hun ouders ervaren met passend onderwijs. Omdat deze ervaringen van volwassenen een context bieden aan de ervaringen van kinderen, helpt de informatie van volwassenen ons om dat wat kinderen ons vertellen verder te duiden. Tenslotte hebben ook de jongeren van JongPIT – een jongerenorganisatie voor en door jongeren met een chronische aandoening – naar ons rapport gekeken, en hun reflectie gegeven op onze conclusies en aanbevelingen. Hun reactie is opgenomen in dit rapport als bijlage 1.

1.2 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport belichten we de verplichtingen, die vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief gesteld worden aan het onderwijs voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Hoofdstuk 3 gaat in op het systeem van passend onderwijs, waarbij we ook bespreken wat we al weten over de knelpunten in dit systeem. Hoofdstuk 4 belicht de onderzoeksmethode die we gebruikt hebben voor ons onderzoek; zowel de verzameling van data via een vragenlijst, interviews en de ombudsmeldingen, als ons analysekader. De onderzoeksresultaten bespreken we vervolgens in twee delen. Hoofdstuk 5 gaat in op wat kinderen ons via de vragenlijst en de interviews hebben laten weten over hun ervaringen met passend onderwijs, hun behoeften en

oplossingen. Hoofdstuk 6 gaat over de ervaringen van ouders en onderwijsprofessionals die context bieden aan de ervaringen van kinderen. We gaan hier in op de ombudsmeldingen en op de informatie die volwassenen (ouders en professionals) met ons gedeeld hebben in onze gesprekken met hen. We sluiten het rapport in hoofdstuk 7 af met conclusies en aanbevelingen.

2. PASSEND ONDERWIJS VANUIT HET KINDERRECHTENPERSPECTIEF

2.1 Het recht op onderwijs en de doelen van onderwijs

Het recht op onderwijs en de doelen van onderwijs voor alle kinderen

Alle kinderen hebben recht op onderwijs dat passend is (art. 28 IVRK). Het doel van het onderwijs is een zo volledig mogelijke ontwikkeling van een kind (art. 6 en 29 IVRK), op basis van gelijke behandeling en gelijke kansen (art. 2 IVRK), met het belang van het kind als eerste overweging bij alle beslissingen over onderwijs (art. 3 IVRK) en met respect voor de mening van het kind (art. 12 IVRK).

Onder de ontwikkeling van een kind verstaat het IVRK een zo volledig mogelijke ontwikkeling van de persoonlijkheid, de talenten en de geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind. Het onderwijs moet een kind daarom meer bieden dan alleen formele scholing.⁷ De schoolomgeving is minstens zo belangrijk. Onderwijs moet kinderen helpen om levenservaring op te doen, hun identiteit te ontwikkelen, eigenwaarde en zelfvertrouwen op te bouwen, sociale vaardigheden op te doen en te leren omgaan met verschillen. Daarnaast moet onderwijs eraan bijdragen dat kinderen een goede kindertijd en jeugd ervaren. Om zich goed te voelen en zich te kunnen ontwikkelen, is het dus voor kinderen van belang hoe het er op school aan toegaat en hoe volwassenen en kinderen met elkaar omgaan. Zo wordt het kind op school onder andere voorbereid op het leven als volwassene, waarin ze volwaardig deel kunnen nemen aan een vrije samenleving.⁸

Extra rechten voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte

Eén van de doelen van het passend onderwijs is om minder labels te gebruiken, onder andere met het oog op onwenselijke stigmatisering van kinderen met een ondersteuningsbehoefte.⁹ Het doel is om nadruk te leggen op wat een kind nodig heeft en niet op wat een kind beperkt. In dit rapport kiezen we er daarom ook voor om zoveel mogelijk te spreken over kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte in plaats van kinderen met een beperking. Onder kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte verstaan we zowel de kinderen die een beperking hebben, als de kinderen die last hebben van problematiek die niet volledig gevat wordt onder de noemer beperking. Zoals een chronische ziekte of psychische problemen. Het gaat ook om kinderen die extra hulp nodig hebben, omdat zij minder of juist meer begaafd zijn dan anderen. Waar het nodig is om expliciet te benoemen dat het om een fysieke, intellectuele of zintuiglijke beperking gaat, doen we dat wel. Wie niet vallen onder de kinderen waar dit rapport over gaat, zijn de groepen die uitsluitend extra hulp nodig hebben vanwege de omstandigheden thuis, zoals vanwege armoedeproblematiek.

Kinderen met een ondersteuningsbehoefte kunnen extra kwetsbaar zijn, meer obstakels tegenkomen in het onderwijs en afhankelijker zijn van volwassenen en extra voorzieningen. Om al deze redenen worden kinderen met een ondersteuningsbehoefte beschermd door aanvullende rechten, die hun gelijke kansen moeten waarborgen. Hieronder lichten we hun rechten verder toe, en de verplichtingen die deze voor de overheid en voor scholen met zich meebrengen. In totaal gaat het om zeven verplichtingen die voortkomen uit het IVRK en het IVRPH.

2.2 Het recht op inclusief onderwijs en een veilige school

Het recht op inclusief onderwijs

Op basis van zowel het IVRPH als het IVRK hebben kinderen met een ondersteuningsbehoefte recht op inclusief onderwijs (art. 24 IVRPH; GC nr. 4 IVRPH; GC. nr. 9 IVRK). Dit betekent dat kinderen met

⁷ UNCRC (2001), General comment no. 1, The aims of education.

⁸ Idem.

⁹ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

extra ondersteuning en kinderen die dat niet nodig hebben in elkaars nabijheid onderwijs krijgen. De gedachte hierachter is dat inclusief onderwijs een belangrijke stap is naar een inclusieve samenleving, waarin alle volwassenen en kinderen actief deelnemen en gelijkwaardig kunnen participeren, ongeacht ondersteuningsbehoefte of problematiek. De onderwijsomgeving is een belangrijke en beschermde plek voor kinderen om hier ervaring mee op te doen. Hier moeten kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte gerespecteerd en erkend worden, en de ervaring hebben dat ze erbij horen. Een inclusieve onderwijsomgeving biedt een kind met extra ondersteuningsbehoefte de mogelijkheid om in contact met andere kinderen eigenwaarde op te bouwen, maar ook om een gevoel van zeggenschap te ontwikkelen. Daarnaast ervaren kinderen dat zij even succesvol kunnen zijn, ongeacht een eventuele extra ondersteuningsbehoefte. Het onderwijs moet daarom een omgeving zijn, waarin het kind met een extra ondersteuningsbehoefte volwaardig meedoet en gelijke rechten en mogelijkheden heeft als alle andere kinderen.¹⁰

Hoe inclusief onderwijs eruit moet zien, wordt niet precies voorgeschreven door het VN-Kinderrechtencomité en het comité van het VN-verdrag Handicap.¹¹ Wel is duidelijk dat inclusief onderwijs als doel moet hebben effectief en hoogwaardig te zijn voor alle kinderen. De onderwijsomgeving moet recht doen aan een diversiteit van leeromstandigheden en -eisen en zich kunnen aanpassen aan wat een kind nodig heeft. Dit geldt overigens ook voor andere groepen kinderen die te maken kunnen hebben met minder goede onderwijskansen en met uitsluiting, bijvoorbeeld vanwege hun culturele of sociaaleconomische achtergrond of hun seksuele oriëntatie of genderidentiteit.

Het streven naar inclusief onderwijs betekent voornamelijk niet dat het speciaal (basis)onderwijs zomaar moet worden afgeschaft.¹² Inclusief onderwijs betekent namelijk niet dat kinderen met een ondersteuningsbehoefte zomaar geïntegreerd kunnen worden in een regulier onderwijssysteem, dat is ingericht op kinderen zonder extra ondersteuningsbehoeften. De vermogens en behoeften van het kind met een ondersteuningsbehoefte zijn in een inclusief onderwijssysteem leidend en niet de normen die gelden voor kinderen zonder deze behoefte. Zolang er nog geen systeem van volledige inclusiviteit bestaat, moeten er daarom hoogwaardige speciale scholen blijven bestaan.

Door het VN verdrag Handicap te ratificeren, heeft de overheid zich gecommitteerd aan het streven naar inclusief onderwijs. Dat vraagt om een systeemverandering en cultuurverandering die de overheid moet bevorderen middels wetgeving en beleid.¹³ In dit kader is het van belang dat voor alle kinderrechten - en dus ook voor inclusief onderwijs - een zogenaamde progressieve verdragsverplichting geldt: De Nederlandse overheid moet het maximale doen om de rechten van kinderen op onderwijs te waarborgen en de standaard mag niet lager komen te liggen dan de standaard die al is behaald (art. 28 IVRK; GC No. 5 IVRK).¹⁴ In geval van het recht op onderwijs betekent dit bijvoorbeeld dat de toegang en kwaliteit uitsluitend verbeterd mag worden en de overheid geen besluiten mag nemen die tot gevolg hebben, dat de toegang en kwaliteit juist belemmerd worden. Voor de komende jaren betekent dit dat de beslissingen die de overheid neemt ten aanzien van passend onderwijs, verdere stappen in de richting van inclusiviteit moeten zijn.

¹⁰ UNCRC (2006), General comment no. 9, The rights of children with disabilities.

¹¹ Idem.

¹² UNCRPD (2016), General comment no. 4, On the right to inclusive education.

¹³ Idem.

¹⁴ UNCRC (2013), General comment no. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child.

Het recht op een veilige school

Voor alle kinderen geldt dat zij de beste kansen hebben op een zo goed mogelijke ontwikkeling als de school veilig is. Voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte geldt dit des te meer. Deze kinderen zijn vaak extra kwetsbaar voor geweld en misbruik. Dit geldt zowel voor de thuissituatie als op andere plekken, zoals school. Ook worden deze kinderen vaker gepest of gediscrimineerd dan kinderen zonder ondersteuningsbehoefte. Op het gebied van onderwijs moeten scholen, maar ook de overheid, daarom maatregelen nemen om pesten en discriminatie tegen te gaan en daarbij speciale aandacht schenken aan de kwetsbaardere positie van kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Veiligheid is kortom een belangrijke voorwaarde voor inclusiviteit.¹⁵

2.3 De verplichtingen uit het BAKT-Kader

Zoals hierboven toegelicht betekent inclusief onderwijs dat de nodige aanpassingen moeten worden gedaan voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. In het VN-verdrag Handicap worden hieraan een aantal specifieke verplichtingen gesteld. Onderwijs moet beschikbaar, adequaat, kwalitatief hoogstaand en toegankelijk zijn voor alle kinderen.¹⁶ Dit is het zogenaamde 'BAKT-kader'. Voor inclusief onderwijs moet er aan deze verplichtingen worden voldaan.

Onderwijs moet beschikbaar (B) zijn

Onderwijs moet voldoende beschikbaar zijn, zowel in termen van kwantiteit als kwaliteit. Er moet een breed aanbod zijn van onderwijsplekken op alle niveaus voor kinderen. Voor sommige kinderen betekent dit, dat zij individuele ondersteuning of begeleiding nodig hebben, bijvoorbeeld vanwege fysieke, mentale, intellectuele en/of zintuiglijke beperkingen. Hiervoor zijn leraren en andere professionals nodig, die opgeleid zijn om aan kinderen met een divers scala aan ondersteuningsbehoeften les te geven en te stimuleren. Ook moeten leraren en andere professionals in staat zijn om hun manier van onderwijzen op individuele kinderen aan te passen. Bovendien moeten de juiste lesmaterialen, apparatuur en hulpmiddelen hiervoor beschikbaar zijn.¹⁷

Onderwijs en extra ondersteuning moeten adequaat (A) zijn

Om kinderen de mogelijkheid te bieden om zich optimaal te ontwikkelen en hiervoor naar eigen vermogens onderwijs te volgen, moet de ondersteuning adequaat zijn en goed afgestemd op het individuele kind. Dit betekent dat het onderwijs zich moet kunnen aanpassen aan de mogelijkheden die een kind heeft om te leren, en dat maatwerk geleverd kan worden. Dat vraagt deskundigheid en flexibiliteit van het onderwijs.¹⁸ Adequaatheid betekent in het kort dat de extra ondersteuning gepersonaliseerd wordt. Hiervoor is het nodig een goed beeld te hebben van het ontwikkelingsbelang van het kind. Hier moet zorgvuldig onderzoek naar worden gedaan. Het IVRK en GC 14 bieden een gedetailleerde richtlijn hoe het belang van het kind in kaart moet worden gebracht.¹⁹ Er dient hierbij naar zeven elementen te worden gekeken:

¹⁵ UNCRC (2006), General comment no. 9, The rights of children with disabilities.

¹⁶ In het general comment bij het VN-Verdrag Handicap over inclusief onderwijs worden vier eisen gesteld aan onderwijs. In het Engels wordt dit uitgelegd aan de hand van 4 A's: available, acceptable, adaptable en accessible. In het Nederlands is dit vertaald naar BAKT: beschikbaar, aanvaardbaar, kwaliteit en toegankelijk. Dit BAKT-kader geldt voor alle economische, sociale en culturele rechten waaronder het recht op onderwijs. Zie: College voor de Rechten van de Mens (2016), Jaarlijkse rapportage.

¹⁷ UNCRC (2006), General comment no. 9, The rights of children with disabilities.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Deze richtlijnen kunnen worden herleid uit General Comment 14 van het Kinderrechtenverdrag. De Kinderombudsman heeft deze richtlijn vertaald naar een stappenplan hoe bij besluiten het belang van het kind in kaart kan worden gebracht.

1. Identiteit. Met welke aspecten van de identiteit van het kind moet rekening worden gehouden omdat deze relevant zijn voor de ondersteuning? Dit kunnen bijvoorbeeld aspecten zijn als leeftijd, geslacht, cultuur of wat een kind anderszins bijzonder maakt.
2. Mening van het kind. Wat zegt het kind zelf over wat hij nodig heeft om goed te kunnen leren, om zich goed te voelen op school en zich ondersteund te voelen?
3. Gezinsomgeving. Hoe kan de gezinsomgeving van het kind behouden blijven en het onderwijs en de ondersteuning thuis nabij worden georganiseerd?
4. Veiligheid. Bij welke vorm van ondersteuning worden de bescherming en veiligheid die het kind nodig heeft om goed mee te kunnen doen aan het onderwijs het beste gewaarborgd?
5. Kwetsbaarheid. Bij welke vorm van ondersteuning wordt het beste rekening gehouden met de kwetsbaarheden van het kind, die van belang zijn voor het goed volgen van onderwijs?
6. Gezondheid. Bij welke vorm van ondersteuning wordt het beste rekening gehouden met de gezondheid van het kind en de speciale zorg of hulp, die nodig kan zijn in zijn onderwijstijd? Dit betekent ook dat het onderwijs een goede aansluiting moet hebben op zorg en jeugdhulp.
7. Onderwijs. Welke vorm van onderwijs past bij het kind en bij welke vorm van ondersteuning wordt er zo goed mogelijk rekening gehouden met de mogelijkheden en talenten van het kind?

20

Als het belang van het kind zorgvuldig volgens deze zeven elementen in kaart wordt gebracht, komt er een goed beeld van wat het kind nodig heeft en wat voor ondersteuning en plek in het onderwijs het beste bij hem zou passen en dus adequaat is.

Zoals het IVRK voorschrijft moet het belang van het kind in besluiten een eerste overweging zijn (art. 3 IVRK). Dat wil zeggen dat het kindbelang niet per definitie doorslaggevend is, maar dat er wel een zorgvuldige en transparante belangenafweging wordt gemaakt, waarbij het ook helder is welke andere belangen in de afweging meespelen. De besluitvorming over wat een passend (maatwerk)aanbod voor een kind is, kan namelijk lastig zijn. In het onderwijs spelen immers ook andere belangen mee, zoals belangen van de school, het schoolbestuur of het samenwerkingsverband (denk aan financiën, personeel, beleidsregels) of de belangen van andere kinderen in de klas of op school. In sommige gevallen kan het gevolg zijn, dat wat het beste zou zijn voor een kind met een ondersteuningsbehoefte (met reden) niet gerealiseerd kan worden.²¹ De ondersteuning waartoe uiteindelijk besloten wordt, moet terechtkomen in een persoonlijk onderwijsplan waarin staat wat het kind nodig heeft en waarin het zal worden voorzien.²²

Onderwijs en extra ondersteuning moeten van kwaliteit (K) zijn

Het onderwijs en alle faciliteiten en diensten die ondersteunend zijn, moeten van hoge kwaliteit zijn. Kwaliteit betekent onder andere dat de behoeften, het perspectief en de taal van kinderen gerespecteerd worden. Als onderwijs inclusief is, levert dat per definitie een grote bijdrage aan het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs.²³ Het is namelijk voor alle kinderen belangrijk om te leren omgaan met verschillen, die zij later ook zullen tegenkomen in de maatschappij. Zoals blijkt uit de bredere doelen van het onderwijs levert niet alleen de inhoud van de lessen, maar ook de hele schoolomgeving een belangrijke bijdrage aan het welzijn en de ontwikkeling van alle kinderen.²⁴ Het pedagogisch klimaat op school en in de klas is dus een belangrijk onderdeel voor de kwaliteit.

²⁰ De Kinderombudsman (2019), In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind. Het Kinderrechtenverdrag als kompas voor besluitvorming.

²¹ Idem.

²² UNCRPD (2016), General comment no. 4, On the right to inclusive education.

²³ Idem.

²⁴ UNCRC (2001), General comment no. 1, The aims of education.

Onderwijs en extra ondersteuning moeten toegankelijk (T) zijn

Het hele onderwijssysteem moet toegankelijk zijn voor kinderen. Dit betekent dat de fysieke toegankelijkheid van gebouwen en speelplekken goed moet zijn, zodat kinderen met een beperkte mobiliteit geen hinder ondervinden. Toegankelijkheid houdt ook in, dat er geen barrières zijn op het gebied van lesmaterialen, lesmethoden en ondersteuning. Ook de toegankelijkheid van informatie en communicatie is belangrijk. Kinderen krijgen voldoende informatie over wat hun rechten zijn, welke voorzieningen er bestaan, welke procedures daarbij horen en wat zij kunnen doen als hun rechten onvoldoende worden nageleefd. Ook worden innovaties die helpen om de inclusiviteit van het onderwijs te verbeteren, beschikbaar gemaakt voor kinderen.²⁵ Toegankelijkheid betekent tot slot ook dat het onderwijs voor kinderen betaalbaar is. De kosten voor extra ondersteuning mogen niet bij deze kinderen/hun ouders zelf worden neergelegd. Onderwijs is voor alle kinderen verplicht en gratis, ook als er sprake is van een extra ondersteuningsbehoefte.²⁶

2.4 Het recht om gehoord en geïnformeerd te worden

Zoals gesteld moeten onderwijs en ondersteuning adequaat zijn, dat wil zeggen passend bij de behoeften, vermogens en noden van het kind. Als er een besluit genomen moet worden waar een kind naar school gaat en welke extra ondersteuning toegewezen moet worden, moet het belang van het kind goed worden onderzocht. Een belangrijk element in de belangenafweging is dat kinderen hun mening kunnen geven op een manier die past bij hun vermogens (art. 3 en art. 12 IVRK). Voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte is dit soms minder vanzelfsprekend, omdat zij barrières tegen kunnen komen in hun contact en communicatie met anderen.²⁷ Om goed hun mening te kunnen geven, is het belangrijk dat kinderen en hun ouders/verzorgers op een goede en passende manier geïnformeerd en voorgelicht worden over de (on)mogelijkheden en er een transparante communicatie over plaatsvindt.

2.5 Het recht op onderwijs in de Nederlandse wet

In de Nederlandse onderwijswetgeving staat niet dat een kind *recht* heeft op onderwijs. De wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde onderwijsbeleid, zijn vooral gestoeld op de *leerplicht* en verplichte schoolgang. Maar hiermee is niet het recht op een passend aanbod geborgd.²⁸ De afgelopen jaren is er discussie gevoerd over het verbeteren van het leerrecht van kinderen in plaats van de nadruk op leerplicht. In die discussie staat het belang van (en het recht op) onderwijs dat zoveel mogelijk is aangepast centraal. Dat wil zeggen dat er gevraagd wordt om meer aandacht voor de eigenschappen, behoeften, kwetsbaarheden en mogelijkheden van individuele kinderen.²⁹ Ook in de context van dit rapport is deze discussie relevant. De rechten en belangen van het kind zijn namelijk minder goed geborgd in wetgeving en beleid dan de belangen van onderwijsorganisaties en ouders.

²⁵ UNCRPD (2016), General comment no. 4, On the right to inclusive education.

²⁶ Idem.

²⁷ Idem.

²⁸ De Kinderombudsman (2013), Van leerplicht naar leerrecht.

²⁹ Huisman en Zoontjes (2016), Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving. Eindrapport.

3. WAT WETEN WE OVER PASSEND ONDERWIJS?

In dit hoofdstuk gaan we in op wat passend onderwijs is en welke knelpunten al bekend zijn uit ander onderzoek. De afgelopen jaren is het passend onderwijs in opdracht van het ministerie van OCW geëvalueerd. Waar van toepassing voor dit onderzoek bespreken we hier de bevindingen uit deze eindevaluatie passend onderwijs en andere relevante rapporten.

3.1 Wat is passend onderwijs en welke doel heeft passend onderwijs?

Het passend onderwijs is geen type onderwijs, maar een bestuurlijk stelsel dat de voorzieningen organiseert voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben in het onderwijs. De eindevaluatie passend onderwijs legt uit dat het passend onderwijs doelen heeft op twee niveaus: een bestuurlijk-niveau en het leerling-niveau. Op het bestuurlijk niveau is het doel van passend onderwijs dat ondersteuning voor kinderen effectief en efficiënt wordt georganiseerd. Deze organisatie ligt bij regionale samenwerkingsverbanden van schoolbesturen, die verantwoordelijk zijn voor een dekkend aanbod. Zij maken hiervoor zelf -onafhankelijk van het Rijk en elkaar- beleid en bepalen zelf hoe zij hieraan sturing geven. De samenwerkingsverbanden krijgen een vast budget van het Rijk, dat zij naar eigen inzicht kunnen verdelen over de schoolbesturen.³⁰

Op het niveau van de leerling is het doel om alle kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte een zo passend mogelijke plek te bieden in het onderwijs.³¹ Uit de eindevaluatie passend onderwijs blijkt dat het doel op het niveau van de leerling minder duidelijk is geformuleerd, dan het doel op bestuurlijk niveau: Het is niet gedefinieerd welke leerlingen in het regulier onderwijs in aanmerking komen voor ondersteuning, wanneer passend onderwijs 'passend' is en welk effect passend onderwijs precies moet hebben op de leerling.³² In de eindevaluatie worden dit de 'open normen' genoemd, waar welbewust voor gekozen is en die lokaal door het onderwijsveld zelf moeten worden ingevuld.³³

3.2 Passend onderwijs is geen inclusief onderwijs

Inclusief onderwijs is geen doelstelling van passend onderwijs. In de wet passend onderwijs staat hierover geen definitie en er is ook geen expliciet beleid om meer inclusiviteit te realiseren. In de eindevaluatie wordt echter wel genoemd dat inclusiviteit steeds vaker naar voren komt in de discussie over de einddoelen van passend onderwijs. Het regulier onderwijs is echter terughoudend als het gaat om inclusiviteit, omdat de vraag leeft waar de grens ligt van wat het reguliere onderwijs moet kunnen bieden aan kinderen met ondersteuningsbehoeften.³⁴

Uit de eindevaluatie passend onderwijs blijkt dat een verschuiving naar inclusiviteit, ondanks de prominentere rol in de discussie, in de praktijk niet zichtbaar is. Wel blijkt dat de samenwerking met het speciaal onderwijs intensiever is geworden. In deze samenwerking knelt de verschillende wet- en regelgeving en bekostiging van het regulier en speciaal onderwijs.³⁵

Passend onderwijs heeft tot doel om kinderen waar het kan zoveel mogelijk een plek te geven binnen het reguliere onderwijssysteem, maar er is geen doelstelling over hoe kinderen verdeeld zouden

³⁰ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

³¹ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020 en Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs (2012).

³² Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

³³ Idem.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

moeten zijn over het regulier en speciaal onderwijs.³⁶ Uit de tussenevaluatie van 2019 blijkt dat er door samenwerkingsverbanden wel gestuurd wordt op zowel het beperken van de instroom in het speciaal (basis) onderwijs, als op terug- of doorstroom naar het reguliere onderwijs.³⁷ Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs is echter in totaliteit niet afgenomen, maar de afgelopen jaren juist gegroeid.³⁸ Internationaal wordt het aandeel kinderen in het speciaal onderwijs gezien, als indicator voor de mate waarin onderwijs al dan niet inclusief is.³⁹

Vanuit kinderrechtenperspectief is het belangrijk dat er niet slechts integratie plaatsvindt van kinderen met een ondersteuningsbehoefte in het reguliere onderwijssysteem, maar dat het reguliere onderwijs zich voldoende aanpast aan de ondersteuningsbehoefte van kinderen. Van belang hierbij is, dat de aanwezigheid van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het reguliere onderwijs de schoolprestaties van hun klasgenoten niet negatief beïnvloedt.⁴⁰

3.3 Knelpunten in het huidige systeem van passend onderwijs

Onvoldoende aanbod van zwaardere vormen van ondersteuning en van jeugdhulp- en jeugd-ggz ondersteuning (beschikbaarheid)

Reguliere scholen bieden basisondersteuning en zwaardere vormen van extra ondersteuning voor kinderen die dit nodig hebben. Hierover worden afspraken gemaakt binnen het samenwerkingsverband. Meestal bepalen scholen zelf wat voor ondersteuning zij bieden, of dit onder de basis- of extra ondersteuning valt en wanneer zij dit toewijzen.⁴¹ Uit de eindevaluatie passend onderwijs blijkt, dat met name de zwaardere vormen van extra ondersteuning op scholen nog onvoldoende beschikbaar zijn.⁴² Ook staat er in de eindevaluatie, dat er voor een aantal specifieke groepen regionaal nog onvoldoende voorzieningen zijn.⁴³ Dit geldt in het bijzonder voor kinderen met een ernstige meervoudige beperking en voor kinderen die zowel een hoog cognitief niveau als gedragsproblemen hebben. Uit een tussenevaluatie van 2019 weten we ook, dat crisisvoorzieningen, speciale klassen met ondersteuning vanuit de jeugd-ggz en voorzieningen voor de re-integratie van thuiszitters onvoldoende beschikbaar zijn.⁴⁴ In de aansluiting van onderwijs en jeugdhulp blijkt, dat vrijwel alle samenwerkingsverbanden te maken hebben met wachttijden en wachtlijsten voor jeugdhulp.⁴⁵ Ook ondervinden scholen problemen in de samenwerking met jeugdhulp, waardoor aanbod moeilijk beschikbaar komt.⁴⁶

Regionale en lokale verschillen in het beschikbare aanbod (beschikbaarheid)

Er bestaan verschillen in de aangeboden basisondersteuning en extra ondersteuning tussen samenwerkingsverbanden en tussen scholen binnen hetzelfde samenwerkingsverband.⁴⁷ Die verschillen zijn inherent aan de gedecentraliseerde manier, waarop passend onderwijs is

³⁶ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

³⁷ Ledoux & Waslander (2019), Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Deel 5: Tussenstand.

³⁸ Onderwijsinspectie (2020), De Staat van het Onderwijs.

³⁹ Onderwijsraad (2020), Steeds inclusiever.

⁴⁰ Onderwijsinspectie (2020), De Staat van het onderwijs.

⁴¹ Ledoux, Wijers, e.a. (2019), Basisondersteuning in het passend onderwijs deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk.

⁴² Uit één van de evaluatierapporten blijkt dat in het basisonderwijs 75 procent van de intern begeleiders en in het voortgezet onderwijs 87 procent van de zorg/ondersteuningscoördinatoren vindt dat de basisondersteuning op hun school in ruime of zeer ruime mate wordt gerealiseerd. Wat betreft de extra ondersteuning vindt 44 procent en in het voortgezet onderwijs 68 procent dat deze wordt gerealiseerd. Zie: Evaluatie passend onderwijs (2019), Basisondersteuning in het passend onderwijs deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk.

⁴³ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

⁴⁴ Ledoux & Waslander (2019), Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Deel 5: Tussenstand.

⁴⁵ Grinten, Walraven, e.a. (2018), Landelijke Inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018.

⁴⁶ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

⁴⁷ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

georganiseerd, de open normen en de beleidsvrijheid van samenwerkingsverbanden en scholen. In hun reflectie zeggen de onderzoekers van de eindevaluatie, dat deze verschillen niet op voorhand tot rechtsongelijkheid leiden. Zij halen hier de Raad van State aan, die over verschillende decentralisaties stelt, dat het niet gaat om 'ieder het gelijke', maar om 'ieder het zijne'.⁴⁸ In de context van dit onderzoek is dit belangrijk. Hoe groter de beleidsvrijheid en hoe opener de normen van passend onderwijs, hoe belangrijker het is, dat de onderwijspraktijk in staat is om zich aan te kunnen passen en te zorgen voor het maatwerk dat een kind nodig heeft.

Maatwerk is moeilijk te realiseren en moeilijk te meten (adequaatheid)

De open normen en de vrijheid van scholen en samenwerkingsverbanden om naar eigen inzicht ondersteuning toe te kennen, zijn in principe gunstig voor het leveren van maatwerk. Scholen zijn flexibeler geworden, blijkt uit de eindevaluatie, maar ook komt naar voren dat het niet mogelijk is een beeld te krijgen of het bieden van maatwerk in de praktijk ook lukt. Het is moeilijk inzichtelijk te maken of alle kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, deze ook krijgen. Er zijn geen criteria voor de doelgroep van passend onderwijs en voor de term maatwerk als doel. Beiden kunnen daarom niet gemeten worden.⁴⁹

Uit een aantal knelpunten kan men echter wel afleiden dat maatwerk moeilijk te realiseren is. Voor sommige kinderen betekent maatwerk dat er intensieve (één-op-één) begeleiding moet komen, wat zorgt voor hoge kosten. In de eindevaluatie rijst de vraag of deze vormen van maatwerk (altijd) haalbaar en realistisch zijn.⁵⁰ Voor het bieden van maatwerk is verder ook ruimte nodig in wetgeving en beleid. De afgelopen jaren zijn een aantal wettelijke mogelijkheden voor maatwerk verruimd. Scholen mogen bijvoorbeeld met toestemming van de Onderwijsinspectie afwijken van het minimum aantal uren onderwijstijd. Volgens de minister van basis- en voortgezet onderwijs wordt er nog te weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden voor maatwerk en is een reden hiervoor, dat de kennis hierover bij scholen mogelijk nog beperkt is.⁵¹ Voorts is het bieden van een adequaat maatwerk aanbod ook afhankelijk van de samenwerking tussen onderwijs, zorg en jeugdhulp. We weten al dat aanbod vanuit jeugdhulp vaak niet beschikbaar is vanwege wachtlijsten. Daarnaast spelen er andere belemmeringen. Er is geen duidelijke grens tussen de ondersteuning in het onderwijs en de ondersteuning vanuit jeugdhulp, waardoor onduidelijk blijft welke partij verantwoordelijk is voor de financiering. De gescheiden financiering en de druk op budgetten bemoeilijkt de samenwerking.⁵² Ook zijn rollen en verantwoordelijkheden tussen onderwijs, jeugdhulp en zorg onduidelijk verdeeld. Vanuit het onderwijs wordt weinig flexibiliteit ervaren in de organisatie van gemeentelijke jeugdhulp, waardoor er niet goed aangesloten kan worden op wat het kind in het onderwijs nodig heeft.⁵³

Leerkrachten en docenten zijn niet altijd in staat om maatwerk te bieden (adequaatheid)

Maatwerk gaat ook over hoe goed een leerkracht of docent en andere ondersteuners op school in staat zijn om leerlingen extra ondersteuning te bieden. Uit een evaluatieonderzoek uit 2019 naar de ervaring van kinderen blijkt, dat zowel kinderen in het basis- als voortgezet onderwijs positief oordelen over de vaardigheden van hun leraren. Uit observaties blijkt dat leraren weliswaar over het algemeen goed zijn in het bieden van een pedagogische structuur en van emotionele ondersteuning, maar dat de didactische competenties van leraren, met name in het voortgezet onderwijs, van minder hoge

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Minister van BVOM en minister van VWS (2019), Brief Voortgang onderwijs-zorg, 30 oktober 2019.

⁵² Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

⁵³ Grinten, Walraven, e.a. (2018). Landelijke Inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018.

kwaliteit zijn.⁵⁴ Uit de eindevaluatie blijkt bovendien, dat leraren zich minder goed in staat achten leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte te bieden wat zij nodig hebben. Met name in het primair onderwijs ervaren leerkrachten overbelasting in het bieden van extra ondersteuning. In de eindevaluatie wordt ook gesteld, dat gericht schoolbeleid over een gezamenlijke aanpak van passend onderwijs nog vaak ontbreekt, en dat er niet gericht wordt gestuurd op de deskundigheid van leraren in de omgang met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Passend onderwijs blijkt daarnaast vaak geen onderdeel te zijn van het curriculum van leraren in opleiding voor voortgezet onderwijs.⁵⁵

Het functioneren van passend onderwijs is van veel factoren afhankelijk en de kwaliteitszorg kan beter (kwaliteit)

De Onderwijsinspectie noemt het passend onderwijs een kwetsbaar proces. Die kwetsbaarheid zit hem in de keten van mensen, organisaties en processen, die moeten samenwerken en van elkaar afhankelijk zijn. Als er iets in die keten misgaat of vertraagt, ontstaan er problemen in de uitvoering die voelbaar zijn bij de leraar, de ouders en de leerling. De kwaliteit van het onderwijs en het ondersteuningsaanbod is aldus afhankelijk van een groot aantal partijen en mensen. Het wisselend functioneren van de samenwerkingsverbanden, het gebrek aan toezicht op die samenwerkingsverbanden, de moeizame aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp en de wisselingen en het tekort aan personeel zijn een aantal knelpunten in deze keten, die de Onderwijsinspectie noemt.⁵⁶ Volgens de Onderwijsinspectie kan het de samenwerkingsverbanden, scholen en leraren helpen als de overheid zorgt voor betere randvoorwaarden: meer sturing, verheldering van doelen en het faciliteren van de samenwerking tussen onderwijs en zorg.⁵⁷ Ook behoeft de kwaliteitszorg op scholen nog verbetering. Scholen verantwoorden zich te weinig over de middelen, die ze inzetten voor passend onderwijs en de effecten die ze daarmee op individueel en op schoolniveau bereiken.⁵⁸ De kwaliteit van de extra ondersteuning in de klas voldoet volgens de Onderwijsinspectie op de meeste scholen wel aan de basiskwaliteit.

Zorgplicht functioneert onvoldoende (toegankelijkheid)

De zorgplicht van scholen blijkt niet altijd te functioneren zoals is bedoeld, wat de toegang tot passend onderwijs belemmert. In de afgelopen jaren zijn hierin verschillende problemen gesignaleerd. Bijvoorbeeld: in het toelatingsproces laten scholen ouders al telefonisch weten dat ze hun kind geen plek kunnen bieden, voordat er een formele schriftelijke inschrijving is gedaan. Ook weigeren scholen leerlingen, omdat zij geen ruimte meer zouden hebben en zeggen vol te zijn (wegadviseren).⁵⁹ Hoe vaak de zorgplicht niet wordt nageleefd is niet bekend.⁶⁰ Ouders zijn niet bekend met zorgplicht en volgens de eindevaluatie passend onderwijs wekt de term 'zorgplicht' verwarring, omdat het bestuur van een school niet meer verplicht is een passende school te vinden, als een school(bestuur) voldoet aan een aantal vereisten en als ouders een aanbod afwijzen.⁶¹ De zorgplicht heeft er in ieder geval niet voor gezorgd dat ouders ontzorgd zijn, of dat ouders niet blijven zoeken naar passende hulp voor hun kind.⁶²

⁵⁴ Smeets, Ledoux, e.a. (2019), Passend onderwijs in de klas.

⁵⁵ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

⁵⁶ Onderwijsinspectie (2019), De Staat van het onderwijs.

⁵⁷ Onderwijsinspectie (2020), De Staat van het onderwijs.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Ledoux & Waslander (2018), Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden en Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

⁶⁰ Ledoux & Waslander (2018), Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden.

⁶¹ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

⁶² Idem.

Groeiend aantal thuiszitters (toegankelijkheid)

Thuiszitters zijn kinderen die niet naar school gaan en om diverse redenen geen toegang hebben tot onderwijs. Al voor de invoering van passend onderwijs was het werkelijk terugdringen van het aantal thuiszittende kinderen in Nederland een belangrijk en ingewikkeld vraagstuk. De verwachting was dat de werking van de zorgplicht zou bijdragen aan het terugdringen van het aantal thuiszitters.⁶³ Die verwachting is niet uitgekomen. Er zitten jaarlijks nog steeds ca. 4000 leerlingen langer dan drie maanden thuis.⁶⁴ Een onderzoek onder thuiszittende kinderen zelf, laat zien dat er in hun leven doorgaans meerdere problemen spelen op meerdere terreinen. Verder komt uit dit onderzoek naar voren dat verzuim en thuiszitten vooral gebeuren in het voortgezet onderwijs, maar dat de problemen die hier aanleiding toe zijn ook al speelden in het basisonderwijs of nog eerder.⁶⁵ De eindevaluatie passend onderwijs stelt dat de meervoudige complexe problematiek van thuiszitters de inzet van verschillende partijen vereist en niet alleen van het onderwijs.⁶⁶

Ouders en kinderen zijn onvoldoende geïnformeerd en kinderen hebben geen hoorrecht (horen van kinderen)

De Onderwijsinspectie constateert dat het voor ouders en kinderen niet duidelijk is, waar ze recht op hebben en wat de mogelijkheden voor ondersteuning zijn. Ook constateert zij dat de ondersteuning die de school op papier biedt niet altijd dezelfde is die in de praktijk gerealiseerd wordt.⁶⁷ Naast het bieden van informatie is het horen van kinderen een knelpunt. Volgens de onderwijswetgeving hebben kinderen hierop nu formeel nog geen recht, ook al is het wél een van de verdragsverplichtingen uit het IVRK. Onder andere het LAKS heeft de afgelopen jaren gepleit voor het hoorrecht van leerlingen, en het ministerie onderzoekt nog hoe dit een plek in de wet kan krijgen en in de praktijk gerealiseerd kan worden.⁶⁸

Pesten blijft een probleem en schoolklimaat een aandachtspunt (veiligheid en kwaliteit)

Voor zover bekend bij de Kinderombudsman is er geen onderzoek gedaan naar de ervaren veiligheid van kinderen, die extra ondersteuning krijgen op school. De eindevaluatie passend onderwijs besteedt hier geen aandacht aan. Uit de rapportage van de Onderwijsinspectie weten we dat 97 procent van de kinderen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs zich veilig voelen. Maar ook dat 1 op de 10 kinderen in het basisonderwijs en 5 procent van de kinderen in het voortgezet onderwijs gepest wordt.⁶⁹ Uit verder onderzoek van de Onderwijsinspectie komt dat kinderen op meer praktijkgerichte afdelingen van het voortgezet onderwijs zich tijdens de les minder veilig voelen. Actief schoolbeleid, op het gebied van het pedagogisch klimaat en veiligheid, blijkt een belangrijke voorwaarde om goed te kunnen leren. De best presterende scholen blinken uit in een goed school- en klasklimaat.⁷⁰

3.4 Resumerend

Het passend onderwijs is geen type onderwijs, maar een bestuurlijk stelsel dat de voorzieningen organiseert voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben in het onderwijs. Passend onderwijs heeft niet als doel inclusief onderwijs te zijn. Wel is het uitgangspunt dat waar het kan, kinderen naar het regulier onderwijs gaan. De afgelopen jaren is de toestroom van kinderen met een

⁶³ Memorie van Toelichting bij de Wet Passend onderwijs (2012).

⁶⁴ Ledoux en Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

⁶⁵ Binsbergen, van, Pronk e.a. (2019), Niet thuisgeven Schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen.

⁶⁶ Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.

⁶⁷ Onderwijsinspectie (2019), De Staat van het onderwijs.

⁶⁸ Minister van BVOM, minister van VWS en minister van Rechtsbescherming (2019), Brief Stand van Zaken Thuiszitters, 15 januari 2019.

⁶⁹ Onderwijsinspectie (2020), De Staat van het onderwijs.

⁷⁰ Onderwijsinspectie (2020), De Staat van het onderwijs.

ondersteuningsbehoefte naar het speciaal onderwijs echter niet kleiner geworden. Om passend onderwijs inclusiever te maken, moet er aan de verdragsverplichtingen uit het IVRK en IVRPH voldaan worden. Uit verschillende onderzoeken waaronder de eindevaluatie passend onderwijs, hebben we al goed zicht op de knelpunten die spelen en de mate waarin de verdragsverplichtingen worden nageleefd. Zo weten we dat zwaardere vormen van ondersteuning en ondersteuning vanuit de jeugdhulp en ggz nog onvoldoende beschikbaar zijn; dat er verschillende knelpunten spelen in het realiseren van een adequaat maatwerk aanbod; dat de basiskwaliteit van passend onderwijs weliswaar voldoende wordt beoordeeld maar dat scholen zich er weinig over verantwoorden; en dat zorgplicht niet goed functioneert waardoor ondersteuning nog te weinig toegankelijk is. Ook weten we dat het recht van kinderen om gehoord te worden nog niet formeel is vastgelegd en dat kinderen te maken hebben met pesten.

4. ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk zetten we uiteen hoe wij het onderzoek naar de ervaring van kinderen met een ondersteuningsbehoefte met passend onderwijs aangepakt hebben. Hierbij staat de volgende vraag centraal: Welke knelpunten ervaren kinderen met een ondersteuningsbehoefte in het passend onderwijs en wat hebben zij nodig om zo volledig mogelijk te kunnen profiteren van hun recht op inclusief onderwijs?

Deze hoofdvraag valt uiteen in twee deelvragen:

1. Wat is de ervaring van kinderen met passend onderwijs: welke knelpunten komen zij tegen en welke behoeften en oplossingen hebben zij?
2. Welke knelpunten ervaren betrokken ouders en professionals met passend onderwijs en hoe verhouden deze zich tot de ervaringen van kinderen?

4.1 Doelgroep

Doel van het onderzoek was om van kinderen met een ondersteuningsbehoefte zélf te horen wat hun ervaringen met passend onderwijs zijn. Dit betreft zowel kinderen die naar het regulier onderwijs gaan en daar extra ondersteuning nodig hebben, als kinderen die naar het speciaal (basis)onderwijs gaan. Ook wilden we enkele kinderen spreken die thuis zitten. Naast ervaringen, wilden we weten welke behoeften kinderen hebben en welke oplossingen kinderen zelf zien voor de problemen die zij (mogelijk) ervaren. Om context te bieden aan de ervaringen van kinderen, wilden we ook enkele ouders en professionals spreken. Zij hebben, anders dan kinderen, meer zicht op de knelpunten in het systeem van passend onderwijs. Vanwege de methode van onderzoek – zie hieronder – hebben we ons gericht op kinderen in de leeftijd van 10 tot 18 jaar.

4.2 Analyse kader: zeven verdragsverplichtingen

Bij de analyse van de verzamelde data over passend onderwijs, hebben we consequent gebruik gemaakt van het kinderrecht kader zoals geschetst in hoofdstuk 2. Wij wilden namelijk weten wat de ervaring van kinderen met passend onderwijs zegt over deze zeven verplichtingen en de mate waarin deze in hun beleving worden nageleefd. Onderwijs voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte moet op basis van dit kader aan zeven verplichtingen voldoen:

1. *Inclusiviteit*: onderwijs waar kinderen met én zonder ondersteuningsbehoefte samen leren, werken en spelen. Dit betekent dat alle aspecten van het onderwijs toegankelijk moeten zijn voor zowel kinderen zonder als met een ondersteuningsbehoefte en dat het onderwijs zich kan aanpassen aan de specifieke behoeften, mogelijkheden en noden van deze kinderen.
2. *Veiligheid*: de hele schoolomgeving is veilig.
3. *Beschikbaarheid*: er is passende ondersteuning en zorg aanwezig voor kinderen op alle onderwijsniveaus;
4. *Adequaat*: de ondersteuning en zorg die geboden wordt past bij de specifieke behoeften van het individuele kind. Dit betekent ook dat hierbij gekeken wordt naar de zeven elementen zoals deze volgen uit GC 14 behorend tot Artikel 3 van het IVRK: identiteit, mening, gezinsomgeving, veiligheid, kwetsbaarheid, gezondheid en onderwijsmogelijkheden van het kind.
5. *Kwaliteit*: de ondersteuning en zorg die geboden wordt, is van (hoge) kwaliteit en zet in op de ontwikkeling van talenten en van het potentieel van het individuele kind.
6. *Toegankelijkheid*: de zorg en ondersteuning is beschikbaar voor alle kinderen die dit nodig hebben, het sluit geen (groepen) kinderen uit en er worden geen barrières of belemmeringen

opgeworpen, die de toegang tot zorg en ondersteuning bemoeilijken. Dit betekent ook dat scholen fysiek toegankelijk moeten zijn.

7. *Horen en informeren van kinderen*: kinderen moeten hun mening kunnen geven die past bij hun vermogens, en moeten kunnen beschikken over voldoende informatie om de mening te kunnen vormen.

4.3 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestond uit drie delen:

1. De kwantitatieve en kwalitatieve analyse van een online vragenlijst voor kinderen met gesloten en open vragen over hun ervaringen met passend onderwijs.
2. De kwalitatieve analyse van face-to-face en telefonische interviews met kinderen, professionals en ouders.
3. De kwalitatieve analyse van de ombudsmeldingen over passend onderwijs, zoals deze bij de Kinderombudsman zijn binnengekomen.

Online vragenlijst voor kinderen

Op 1 april 2020 is een vragenlijst online gegaan, waarin kinderen die op school extra ondersteuning nodig hebben hun ervaringen met passend onderwijs konden delen met de Kinderombudsman. Een deel van de vragen richtte zich op de ervaringen van kinderen met de hulp en ondersteuning die zij (niet) hebben. Een ander deel van de vragen richtte zich op hun ervaringen met school in bredere zin, bijvoorbeeld de veiligheid. De kinderen zijn geworven via oproepen op social media (Facebook, LinkedIn, Twitter en Instagram). Kinderen konden in de vragenlijst vragen overslaan die ze niet wilden beantwoorden. Kinderen die de vragenlijst volledig hadden ingevuld, konden meedingen in een loterij waarmee ze een waardebon van €10,- konden winnen. De vragenlijst is als bijlage opgenomen in dit rapport (zie bijlage 2). De vragenlijst was uitsluitend bedoeld voor kinderen die naar school gaan en extra ondersteuning krijgen in het kader van passend onderwijs. De vragenlijst kon niet ingevuld worden door thuiszitters, want dat zou geen recht hebben gedaan aan hun vaak complexe situatie. Wel zijn thuiszitters geïnterviewd voor dit onderzoek.

Voor de analyse van de vragenlijst⁷¹ zijn ook niet volledig ingevulde vragenlijsten meegenomen. We hebben de zeven verplichtingen aangehouden, zoals deze in 4.2 beschreven zijn: inclusiviteit, veiligheid, het BAKT-kader (beschikbaarheid, adequaatheid, kwaliteit en toegankelijkheid) en het horen en informeren van kinderen. Voor de kwantitatieve data (gesloten vragen) hebben we voorafgaand aan de analyse de vragen uit de vragenlijst gekoppeld aan een van deze verplichtingen. In bijlage 2 is bij de gesloten vragen in de vragenlijst aangegeven onder welke verdragsverplichting deze vallen.

Voor de kwalitatieve data (de open vragen uit de vragenlijst) hebben we deze verdeling gemaakt ná de analyse: op voorhand was niet vast te stellen wat de antwoorden van de kinderen zouden zijn en daarmee onder welke verdragsverplichting deze zouden vallen. De antwoorden van de kinderen zijn daarom eerst onderverdeeld in de diverse onderwerpen die zij benoemden. Deze onderwerpen zijn daarna gekoppeld aan één van de zeven verplichtingen.

Naast de algemene beschrijvende analyses, hebben we bij dit deel van het onderzoek ook een onderscheid gemaakt in het soort onderwijs waar kinderen naartoe gaan: regulier onderwijs, speciaal (voortgezet) onderwijs of speciaal basisonderwijs. We verwachtten namelijk dat het soort onderwijs

⁷¹ Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van SPSS Statistics 25, software voor kwantitatieve data-analyses

en de zwaarte van de ondersteuning iets zegt over hoe kinderen passend onderwijs ervaren, meer dan bijvoorbeeld hun leeftijd of sekse. In bijlage 3 is een cijfermatig overzicht opgenomen van de antwoorden op de open vragen.

Naast de vragenlijst zijn er interviews afgenomen met kinderen, ouders en professionals.

Een reden hiervoor was dat een vragenlijst weliswaar geschikt is om een beeld te krijgen van de ervaringen van een grotere groep kinderen met passend onderwijs, maar de diepgang van de informatie die je ermee kan verkrijgen doorgaans beperkt is. Bijvoorbeeld omdat het lastig is door te vragen als een antwoord niet duidelijk is. Daarnaast was de vragenlijst expliciet gericht op kinderen⁷² omdat het doel van het onderzoek is om hun stem te laten horen. Kinderen kunnen heel goed vertellen wat hun ervaringen zijn in de klas en op school, maar het is voor hen soms lastiger zicht te krijgen op het systeem waarin de ondersteuning georganiseerd wordt. Om die redenen zijn professionals en ouders apart bevraagd.

Interviews met kinderen, professionals en ouders

Interviews met kinderen, ouders en professionals hebben deels voor de Corona-sluiting van scholen en deels daarna plaatsgevonden. De eerste interviews zijn face-to-face afgenomen; na de sluiting van de scholen zijn interviews telefonisch (via whatsapp-videobellen) afgenomen. De kinderen zijn geworven via scholen, de online vragenlijst en een facebook oproep. De kinderen die de vragenlijst invulden, konden aangeven dat ze liever gebeld wilden worden of nog meer wilden vertellen naar aanleiding van de vragenlijst. Kinderen die in de vragenlijst aangaven op dit moment thuiszitter te zijn vanwege problemen met passend onderwijs, werden doorverwezen naar een aparte pagina waar ze konden laten weten of ze geïnterviewd zouden willen worden. Daarnaast is er via facebook een oproep verspreid om kinderen die thuiszitten te vragen voor een interview. Alle kinderen die geïnterviewd werden, kregen een waardebon van €10,-. Dit kregen zij pas te horen nadat het interview was afgenomen. Bij de interviews hebben we geen onderscheid gemaakt in kinderen die naar het regulier onderwijs gaan met extra ondersteuning, naar het SBO gaan of naar het speciaal onderwijs gaan: de groep was hiervoor te klein.

Ook bij de interviews richtten de vragen zich zowel op de ervaringen die kinderen hadden met de ondersteuning die zij kregen, als de bredere schoolervaring.

Voor professionals en ouders waren de vragen gericht op het organiseren van de (juiste) ondersteuning voor kinderen. Hun ervaringen gaven context aan de ervaringen van kinderen. De kinderen konden aangeven het interview samen met één van hun ouders te willen doen of alleen. De vragenlijst voor de interviews met kinderen die gebruik maken van passend onderwijs en de vragenlijst voor thuiszitters zijn als bijlage toegevoegd aan dit rapport (zie bijlagen 4 en 5).

Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt, die gebruikt zijn voor de kwalitatieve analyse.⁷³ Ook voor dit deel van het onderzoek hebben we de zeven verdragsverplichtingen uit het analysekader gebruikt voor de analyse van de interviews. Daarnaast zijn er verschillende sets gemaakt van de drie groepen respondenten (kinderen, ouders, professionals), zodat de informatie uit de gesprekken met kinderen vergeleken kon worden met de informatie van volwassenen.

⁷² Omdat de doelgroep voor dit onderzoek kinderen met een ondersteuningsbehoefte was, hebben we bij de vragenlijst kinderen de optie gegeven het samen met hun ouders in te vullen of dat ouders het namens hun kind in konden vullen. Dit konden zij dan aangeven in de vragenlijst (zie bijlage 2).

⁷³ Hierbij hebben we gebruik gemaakt van het programma MAXQDA2018, software voor kwalitatieve data-analyses

Analyse van de ombudsmeldingen over passend onderwijs

Met ombudsmeldingen bedoelen we alle klachten, hulpvragen en andere meldingen die bij ons via de telefoon of e-mail zijn gedaan. Voor de analyse van de ombudsmeldingen over passend onderwijs, hebben we ons gericht op de meldingen die in de voorgaande twee jaren (2018 en 2019) bij de Kinderombudsman geregistreerd zijn over passend onderwijs. De Kinderombudsman heeft in 2018 en 2019 in totaal 845 signalen geregistreerd over onderwijs. In 36 procent van de gevallen (n=306) gingen deze signalen specifiek over passend onderwijs. We hebben 162 van deze signalen op kwalitatieve wijze geanalyseerd.⁷⁴ De analyse van de signalen hebben we eveneens gedaan door de signalen te coderen aan de hand van de zeven verdragsverplichtingen uit ons kader.⁷⁵ In bijlage 6 hebben we een cijfermatige analyse van deze ombudssignalen opgenomen. We hebben zo veel klachten geanalyseerd tot we geen nieuwe informatie meer vonden. Om die reden hebben we 144 signalen niet geanalyseerd. De resultaten van deze analyse hebben we meegenomen in hoofdstuk 6, waar we ingaan op de ervaringen van betrokken volwassenen.

⁷⁴ Hierbij hebben we gebruik gemaakt van het programma MAXQDA2018, software voor kwalitatieve data-analyses

⁷⁵ Omdat het voor wat betreft inclusiviteit hierbij vooral pestgedrag betreft, hebben we deze verder meegenomen in veiligheid. Hierdoor is de verdragsverplichting inclusiviteit bij deze analyse komen te vervallen.

5. HET PERSPECTIEF VAN KINDEREN

5.1 De ervaren knelpunten van kinderen op basis van de vragenlijst

Van 1 april 2020 tot en met 15 april 2020 heeft er online een vragenlijst open gestaan, waarin kinderen hun perspectief op passend onderwijs hebben gedeeld met de Kinderombudsman. Dit perspectief behelst zowel de ervaren knelpunten, de behoeften en de eigen oplossingen van kinderen. Er zijn 250 kinderen aan de vragenlijst begonnen, waarvan 172 kinderen deze geheel of gedeeltelijk hebben ingevuld. Over deze 172 kinderen gaat dit hoofdstuk.

Samenstelling groep

Van de 172 kinderen die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn 75 kinderen een meisje (43,6%) en 58 kinderen (33,7%) een jongen. De overige 39 kinderen (22,6%) hebben deze vraag niet beantwoord. De kinderen die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn gemiddeld 12,5 jaar. De jongste kinderen zijn 10 jaar, de oudsten zijn 18 jaar. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de verdeling van de leeftijden van de kinderen. Ook hier hebben 39 kinderen deze vraag niet beantwoord. Het merendeel van de kinderen gaat naar het basisonderwijs en krijgt daar extra ondersteuning (n=78; 45,3%) of gaat naar het voortgezet onderwijs met extra ondersteuning (n=57; 33,1%). Een volledig overzicht van de verschillende soorten onderwijs die de kinderen volgen, is te vinden in tabel 2.

Mijn leeftijd is:	Aantallen kinderen (n)	Percentage kinderen (%)
10	36	20,9
11	21	11,6
12	18	10,4
13	15	8,7
14	9	5,2
15	16	9,3
16	8	4,6
17	7	4,1
18	3	1,7
Sub-totaal	134	77,9
Missend	39	22,6
Totaal	172	100,0

Tabel 1: Overzicht van de leeftijden van de kinderen, in aantallen en percentages

Ik ga naar:	Aantal kinderen (n)	Percentage kinderen (%)
De basisschool en krijg daar extra hulp	78	45,3
Het speciaal basisonderwijs	10	5,8
Het speciaal onderwijs	10	5,8
Het voortgezet onderwijs en krijg daar extra hulp	57	33,1
Het voortgezet speciaal onderwijs	17	9,8
Totaal	172	100,0

Tabel 2: Overzicht van het type Passend onderwijs, in aantallen en percentages

Kinderen hebben in de vragenlijst aangegeven waarom zij een extra ondersteuningsbehoefte hebben. Veel kinderen (n=41; 23,7%) geven hierbij aan dat er sprake is van autisme of een autisme-spectrum stoornis (ASS), of dat er sprake is van dyslexie dan wel dyscalculie (n=40; 23,1%). Ook geven kinderen aan dat zij om een andere reden ondersteuning krijgen dan in de vragenlijst is opgenomen (n=48; 27,7%). Vooral genoemd zijn: faalangst, hoog-sensitiviteit, posttraumatische stressstoornis, taalontwikkelingsstoornis en epilepsie. Een volledig overzicht is weergegeven in tabel 3.

Ik krijg extra hulp vanwege:	Aantallen kinderen (n)	Percentage kinderen (%)
Dyslexie/dyscalculie	40	23,1
ADHD/ADD	28	16,2
Autisme/ASS	41	23,7
Angst/somberheidsklachten	13	7,5
Lichamelijke beperking of ziekte	11	6,4
Hoogbegaafdheid	27	15,6
Iets anders, namelijk...	48	27,7

Tabel 3: Overzicht van de redenen voor extra ondersteuning voor de kinderen, in aantallen en percentages

Het merendeel van de kinderen (n=117; 67,6%) heeft één reden waarvoor ze extra ondersteuning krijgen op school. Daarnaast zijn er nog 35 kinderen (20,2%) die aangeven twee redenen te hebben voor die ondersteuning en voor 18 kinderen (10,4%) zijn dat er drie. Drie kinderen (1,7%) hebben vier redenen voor hun extra ondersteuningsbehoefte.

Het merendeel van de kinderen krijgt extra ondersteuning in de vorm van gesprekken met een coach of een hulpverlener zoals een intern begeleider (n=34; 19,8%)⁷⁶, bijles of extra les voor bepaalde vakken (n=30; 17,4%) en/of door middel van extra faciliteiten, zoals hulpmiddelen of aparte ruimtes om in te werken (n=22; 12,8%). Van de 172 kinderen geven 13 kinderen (7,6%) aan geen ondersteuning te ontvangen. Ook hebben 34 kinderen (19,7%) aangegeven meer dan één vorm van ondersteuning te ontvangen.

Analyse van de gesloten vragen

Uit de gesloten vragen over de extra ondersteuning die kinderen op school krijgen, komt naar voren dat zij hierover overwegend positief zijn. We zien namelijk relatief hoge scores, zowel op de gemiddelden als op de mediaan (zie tabel 4). Kinderen vinden over het algemeen dat hun school goed bij ze past, wat een aanwijzing is dat de ondersteuning die ze krijgen *adequaat is* en ze dus op een passende plek zitten. Kinderen uit het speciaal basisonderwijs zijn hier weliswaar iets minder tevreden over, maar nog steeds positief. Op de vraag of kinderen op school kunnen doen waar zij goed in zijn antwoorden zij gematigd positief, dit kan soms wel en soms niet. Dat duidt erop dat de ondersteuning minder goed aansluit bij de mogelijkheden en talenten van het kind en daarmee wat minder adequaat is. Over de *kwaliteit* van de extra ondersteuning zijn kinderen over het algemeen ook tevreden. Opvallend is dat de kinderen uit het regulier onderwijs met extra ondersteuning hier het minst positief over zijn. De *toegankelijkheid* van extra ondersteuning wordt over het algemeen door kinderen wat minder positief ervaren. De aanwijzing hiervoor is dat kinderen minder tevreden zijn over het overleg met school als dingen niet goed gaan. Over de toegankelijkheid in de zin van thuis nabijheid, zijn kinderen wel tevreden. Op de kinderen na die naar het (voortgezet) speciaal onderwijs gaan, kunnen kinderen over het algemeen naar een school die dicht in de buurt is van waar ze wonen.

⁷⁶ Gebaseerd op 131 kinderen, daar 41 kinderen geen antwoord op deze vraag hebben gegeven.

Als we kijken naar *veiligheid en inclusiviteit* (zie tabel 5) zien we dat de kinderen uit het speciaal basisonderwijs minder tevreden zijn, dan de kinderen op het regulier onderwijs of de kinderen op het (voortgezet) speciaal onderwijs. De kinderen op het SBO voelen zich gemiddeld genomen iets minder veilig op school en geven gemiddeld iets minder vaak aan dat zij vrienden in de klas of op school hebben. Ook hebben zij het laagste gemiddelde op de vraag of ze zich thuis voelen op school. Als we kijken naar de *gehoord en geïnformeerd worden*, kunnen we uit de vragenlijst opmaken dat kinderen gemiddeld genomen mee hebben kunnen praten over de hulp die ze krijgen. Direct of indirect via hun ouders. Ouders worden door kinderen het vaakst genoemd als partij die de hulp voor hen organiseert, gevolgd door school. Anderzijds weten we dus ook dat kinderen minder tevreden zijn over het overleg op school als dingen niet goed gaan, wat erop wijst dat zij juist minder goed gehoord worden.

Thema	Vraag	Antwoordopties	Gemiddelde algemeen (m) en mediaan (d)	Gemiddelde BO+/VO+	Gemiddelde SO/VSO	Gemiddelde SBO
Adequaatheid	<i>Kun je op school de dingen doen waar je goed in bent?</i>	1 (nee) – 2 (soms) – 3 (ja)	M=1,8; d=2	M=1,77; d=2	M=1,9; d=2	M=1,8; d=2
	<i>Vind je dat jouw school goed bij je past?</i>	1 (helemaal niet) - - 4 (ja, heel goed)	M=2,88; d=3	M=2,88; d=3	M=3,0; d=3	M=2,2; d=3
Kwaliteit	<i>Wat vind je van de hulp die je krijgt op school?</i>	1 (onvoldoende) - - 4 (goed)	M=2,77; d=3	M=2,7; d=3	M=3,1; d=4	M=2,6; d=4
Toegankelijkheid	<i>Mijn school is dicht bij mijn huis in de buurt</i>	1 (ja) – 2 (nee)	M=1,32; d=1	M=1,27; d=1	M=1,59; d=2	M=1,17; d=1
	<i>Praten jij of jouw ouders met school over wat je niet fijn vindt op school</i>	1 (nee) – 2 (soms) – 3 (ja)	M=1,55; d=2	M=1,53; d=2	M=1,67; d=2	M=1,4; d=2

Tabel 4: Overzicht van de gemiddelde scores en medianen van de kinderen op de verdragsverplichtingen uit het *BAKT*-kader (beschikbaarheid, adequaatheid, kwaliteit, toegankelijkheid)

Tabel 5: Overzicht van de scores van de kinderen op de verdragsverplichtingen *belangenafweging, veiligheid en inclusie*

Thema	Vraag	Antwoordoptie	Aantal (n) en percentage (%)	Gemiddelde (m) en mediaan (d)	BO+/VO+	SO/VSO	SBO	
Belangenafweging & stem van het kind	<i>Wie zorgt ervoor dat je de hulp krijgt die je nodig hebt?</i>	Ouders	N=107; 62,2%	-	N=85; 63%	N=17; 63,0%	N=5; 50%	
		School	N=72; 41,9%	-	N=55; 40,7%	N=14; 51,9%	N=3; 30%	
		SWV/mensen buiten school	N=36; 20,9%	-	N=28; 20,7%	N=7; 25,9%	N=1; 10%	
		Mentor	N=24; 14%	-	N=21; 15,6%	N=2; 7,4%	N=1; 10%	
		Weet ik niet	N=5; 2,9%	-	N=4; 3,0%	N=1; 3,7%	-	
		Anders	N=36; 20,9%	-	N=29; 21,5%	N=7; 25,9%	-	
Veiligheid	<i>Heb je zelf iets kunnen zeggen over de hulp die je krijgt?</i>	1 (nee) – 2 (mijn ouders hebben met mij erover gepraat) – 3 (ja)	-	M=2,33; d=2	M=2,32; d=2	M=2,4; d=2	M=2,4; d=2	
		<i>Zijn er mensen op school die belangrijk voor je zijn en jouw helpen?</i>	Mentor/docenten	N=62; 36%	-	N=49; 36,3%	N=11; 40,7%	N=2; 20%
			Vrienden	N=50; 29,1%	-	N=43; 31,9%	N=6; 22,2%	N=1; 10%
			lber/hulpverlener	N=42; 24,4%	-	N=35; 25,9%	N=6; 22,2%	N=1; 10%
			Nee	N=21; 12,2%	-	N=16; 11,9%	N=4; 14,8%	N=1; 10%
			Anders	N=32; 18,6%	-	N=26; 19,3%	N=4; 14,8%	N=2; 20%
<i>Voel jij je veilig op school?</i>	1 (nooit) - - 4 (altijd)	-	M=2,9; d=3	M=3; d=3	M=2,2; d=3	M=2,0; d=2		
Inclusie	<i>Heb jij vrienden/vriendinnen in de klas of op school</i>	1 (nee) - - 4 (in de klas en op school)	-	M=3,1; d=4	M=3,27; d=4	M=2,52; d=3	M=2,6; d=2	
		<i>Voel jij je thuis op school?</i>	1 (nee) - - 4 (ja, altijd)	-	M=2,75; d=3	M=2,75; d=3	M=2,8; d=3	M=2,4; d=3

Analyse van de open vragen

In totaal hebben we kinderen vier open vragen voorgelegd, waarvan er twee betrekking hebben op hun ervaring met passend onderwijs: 1) Wat vind je goed op jouw school? en 2) Wat vind je niet goed op jouw school? Hieronder volgt een weergave van de antwoorden en analyse.

*"Dat er goed wordt meegekeken welke mogelijkheden er voor mij zijn".
(kind, 18, regulier voortgezet onderwijs)*

Kinderen zijn tevreden over leraren en hulp die op hun situatie en persoonlijkheid is afgestemd

Op de vraag wat er goed gaat op school, geven de meeste kinderen het antwoord dat ze een aardige leerkracht of docent hebben. Daarnaast zijn veel kinderen blij met de hulp die geboden wordt en het meedenken van leerkrachten en docenten. Zo antwoordt een kind op de vraag wat zij/hij goed vindt gaan: "de begeleiding en het op eigen tempo werken". Ook zijn kinderen tevreden over de aanpassingen die hun school voor ze maakt, vooral de kinderen uit het (voortgezet) speciaal onderwijs. Zo geeft een kind aan: "iedereen past zich altijd aan de situatie aan". Uit de open antwoorden wordt onvoldoende duidelijk om wat voor soort aanpassingen het precies gaat. Wel geven deze antwoorden aan dat kinderen tevreden zijn over de *adequaatheid* van de geboden hulp.

We zien in de antwoorden op de vraag waar kinderen tevreden over zijn kleine verschillen tussen de verschillende schoolsoorten. De kinderen die naar het regulier onderwijs gaan, noemen het vaakst dat aardige leraren en de hulp die geboden wordt hetgeen is wat er goed gaat op school. Opvallend is dat zij als derde onderwerp vrienden en klasgenoten noemen. Dat kan een aanwijzing zijn dat zij ondanks hun ondersteuningsbehoefte en de problematiek die daarmee samenhangt goede aansluiting vinden met andere leerlingen op school en zou iets kunnen zeggen over de *inclusiviteit* die zij ervaren. Kinderen op het (V)SO zijn net als de kinderen op het regulier onderwijs blij met aardige leraren en de hulp op school. Daarnaast noemen ze meedenken, maatwerk en de kleine klas en de aandacht die ze krijgen als zaken die goed gaan op school. Dat kan betekenen dat deze kinderen met name blij zijn met de *adequaatheid* van het aanbod dat ze krijgen. Uit de groep kinderen uit het SBO waren er maar vijf die deze open vragen hebben ingevuld. Dat geeft een beperkt beeld van wat deze kinderen goed vinden gaan. Door hen zijn ook de kleine klas en de aandacht het vaakst genoemd.

*Ze helpen me niet pas toen m'n moeder en zus boos op school kwamen werd er een plan gemaakt om mij te helpen
(kind, 12, regulier voortgezet onderwijs)*

Kinderen zijn minder tevreden over hoeveelheid hulp, structuur, aandacht en maatwerk

Op de vraag wat er niet goed gaat op school, antwoorden de meeste kinderen dat er meer hulp of meer geld voor hulp moet zijn. Dat kan een aanwijzing zijn dat hulp te weinig *beschikbaar* is of *toegankelijk* wordt gemaakt. Andere belangrijke onderwerpen die kinderen niet goed vinden gaan op school en graag anders willen, zijn meer structuur of instructie, meer begrip en geduld en meer maatwerk en flexibiliteit. Zo geven ze bijvoorbeeld aan dat de mensen die hulp moeten regelen star zijn, of dat er niet naar de persoonlijke (on)mogelijkheden van kinderen gekeken wordt. Dit geeft aan dat kinderen de ondersteuning te weinig *adequaat* vinden en er te weinig rekening wordt gehouden met wat kinderen bijzonder of kwetsbaar maakt. Dat kinderen meer maatwerk verlangen is opvallend, omdat het aanpassingsvermogen van school ook is genoemd als onderwerp waar kinderen tevreden over zijn. Ook geven de antwoorden een aanwijzing dat kinderen minder tevreden zijn over het pedagogisch en didactisch klimaat op school en in de klas omdat zij refereren aan de *kwaliteit* van de aandacht en geboden structuur en instructie. In de antwoorden op de vraag wat kinderen niet goed

vinden gaan op school zien we weinig verschillen tussen de kinderen die naar verschillende schoolsoorten gaan.

5.2 De ervaren knelpunten van kinderen op basis van de interviews

Samenstelling groep

Voor dit deel van het onderzoek hebben we twaalf kinderen geïnterviewd in de leeftijd van tien tot zeventien jaar. De kinderen die we hebben geïnterviewd gaan naar verschillende schoolsoorten, zes kinderen gaan naar het regulier (voortgezet) onderwijs en twee naar het speciaal basisonderwijs. We hebben geen kinderen gesproken die op dit moment naar het speciaal onderwijs gaan, maar wel kinderen die op het speciaal onderwijs hebben gezeten. Eén van de kinderen die we hebben gesproken volgt onderwijs in een onderwijs-zorgarrangement. Drie kinderen die we hebben gesproken zijn thuiszitter. Vier van de twaalf kinderen hebben we face-to-face gesproken op hun school. Interviews met acht kinderen vonden middels beeldbellen plaats gedurende de schoolsluiting in verband met de coronamaatregelen.

Analyse van de interviews

"In groep 5 en 6 ging het goed. Toen maakte ik vooruitgang. Daarna kreeg ik andere leraren en toen ging het bergafwaarts." (kind, 15 jaar)

Geen vast persoon bij wie kinderen/jongeren terecht kunnen

Kinderen hebben te maken met verschillende mensen die ondersteuning bieden, terwijl ze behoefte hebben één persoon waar ze terecht kunnen. Dit knelpunt verwijst naar de *beschikbaarheid* van hulp in de vorm van aandacht van een vast persoon. Het gebrek aan een vast persoon leidt ertoe dat kinderen steeds aan een nieuw persoon hun verhaal moeten vertellen en steeds opnieuw een vertrouwensband moeten opbouwen. Een kind vertelt: "Ik vond mijn psycholoog goed maar die ging weg en ik kreeg daarna een andere. Die was minder. En toen ging het weer slechter met me. Tegelijk kreeg ik op school ook een andere mentor. Mijn mentor werd zwanger en we kregen een vervanger. [...]Het is allemaal heel zwaar geweest." In sommige gevallen komt ondersteuning helemaal niet van de grond. Zo vertelt een kind tijdens het interview: "We hadden afgesproken dat ik twee keer per maand op school hulp zou krijgen, maar dat gebeurt niet. Aandacht één op één is nog nooit door iemand gebeurd." Het gevolg van het gebrek aan beschikbaarheid van een vast persoon is dat er te weinig continuïteit is in het proces dat het kind doormaakt en het hierdoor ook wat betreft het leren en welzijn op school minder goed gaat.

"Ik zou willen dat de juf meer weet van autisme. Wat precies weet ik niet. Maar ze begrijpt mij niet." (kind, 11 jaar)

Ondersteuning sluit te weinig aan op behoefte van individueel kind

Kinderen die ontevreden zijn over de ondersteuning die zij ontvangen, geven aan dat deze ondersteuning vaak niet aansluit bij hun behoefte. Dit is een knelpunt op het gebied van *adequaatheid*. Uit de gesprekken blijkt dat er vaak te weinig rekening wordt gehouden met wie het kind is, en wat zijn bijzonderheden en kwetsbaarheden zijn. Kinderen noemen hiervoor verschillende redenen. Zo komt dit volgens hen omdat er te weinig kennis is bij leraren over hun beperking of probleem. Ook komt het omdat verschillende soorten ondersteuning door verschillende soorten professionals wordt gegeven, waardoor het totale ondersteuningspakket niet goed op elkaar aansluit. Verder hebben kinderen het gevoel dat er niet nauwkeurig genoeg gekeken wordt naar wat zij precies nodig hebben. Zo beschrijft een van de kinderen: "Ze hebben alle standaard dingen op mij uitgeprobeerd. Tot ik zei

dat ik het niet meer aankon en dan gingen ze weer wat anders uitproberen." Er zijn ook kinderen die slechts voor een deel goede ondersteuning krijgen. Zo vertelt een kind dat ze verschillende vormen van ondersteuning kreeg op school, onder andere begeleiding vanwege haar ADHD en dyslexie, maar geen hulp voor haar ernstige depressie. Kinderen geven aan dat de niet aansluitende hulp veel stress en druk geeft en dat zij hun motivatie of zelfvertrouwen verliezen. Daarnaast hebben zij het gevoel dat er niet goed naar hen wordt geluisterd en dat zij niet goed begrepen worden als ze aangeven dat de ondersteuning niet (helemaal) past. Dat er niet goed gekeken wordt naar wat het kind precies nodig heeft, ligt volgens kinderen aan het gebrek aan tijd en aandacht die leraren en ondersteuners aan hen kunnen besteden.

"Leraren mogen kinderen niet afwijzen omdat ze andere kwaliteiten hebben dan volgens de boekjes zou moeten." (kind, 15 jaar)

Aanbod sluit te weinig aan bij de vermogens en het talent van het kind

Kinderen geven aan dat ze het tempo, de leermethodes of de instructies niet vinden passen bij hoe zij het beste leren. Ook vertellen zij dat zij graag onderwijs zouden volgen over dingen die aansluiten bij waar zij goed in zijn of plezier in hebben. Onder andere de meer- en hoogbegaafde kinderen koppelen dit terug. Ook dit is een knelpunt op het gebied van *adequaatheid*. Uit de gesprekken blijkt dat de focus vaak ligt bij wat het kind niet kan en hem of haar beperkt. Hierdoor verliezen kinderen motivatie en zelfvertrouwen. Sommige kinderen ervaren hierdoor een grote (prestatie)druk om mee te komen met een manier van leren die niet bij ze past. Een kind: "Mijn oude school was niet zo'n goede school. Daar geven ze je een onvoldoende als je anders bent dan de rest."

"Leraren moeten zich veel beter inleven in de klas. Ze zien nu heel vaak niet wat er gebeurt. Er zijn voor mij teveel prikkels. De drukke kinderen halen mij uit mijn concentratie." (kind, 13 jaar).

Te weinig rust, structuur en regels op school en in de klas

Kinderen ervaren een gebrek aan rust en structuur in de klas en geven aan daar last van te hebben en hierdoor minder goed te kunnen leren. Het kan zelfs een reden zijn om thuiszitter te worden. Kinderen koppelen terug dat hun leraar op momenten van onrust niet goed ingrijpt. Een van de kinderen zegt daarover: "Ik zou soms wel apart in een lokaal willen zitten zodat ik niet gestoord word. Maar die is er niet." Deze knelpunten gaan over het pedagogisch klimaat op school en in de klas en verwijzen naar de *kwaliteit* van het onderwijs en de ondersteuning.

"Pas toen ik al zo moe was dat ik niks meer anders kon dan thuiszitten, kwamen ze opeens met oplossingen die mij hadden kunnen helpen." (kind, 14 jaar)

Problemen worden niet of te laat opgemerkt

Beperkingen of problemen worden niet altijd of soms veel te laat opgemerkt. Dit is voor kinderen een reden dat ze blijven zitten of van school moeten wisselen. In de interviews blijkt dat de kinderen die dit vertellen vaak niet zijn opgevallen in de klas; ze kunnen zich goed aanpassen, waardoor te laat is opgemerkt dat hun kind ondersteuning nodig heeft. Deze ervaring zegt iets over de *toegankelijkheid* van de ondersteuning.

Wij moesten de hele tijd zelf met ideeën komen. Het initiatief nemen tot gesprek (kind, 17 jaar)

Hulp komt niet of moeizaam tot stand

Kinderen geven aan geen hulp te krijgen, omdat zij bijvoorbeeld op wachtlijsten staan voor jeugdhulp of geestelijke gezondheidszorg. Het uitblijven van de hulp heeft negatieve impact op hoe het op

school gaat en is in sommige gevallen de reden dat kinderen niet naar school kunnen. Ook geven kinderen aan dat hun ouders voor de hulp moeten zorgen en dat de school daar niet bij helpt. Ouders worden vaak doorgestuurd of krijgen te maken met ingewikkelde bureaucratische procedures. Kinderen geven ook aan dat vanuit een thuiszitterssituatie toegang krijgen tot hulp nog ingewikkelder is en het daardoor erg lang duurt voor er iets geregeld is. Dit zijn allemaal knelpunten op het gebied van *toegankelijkheid*.

"Er is wel aan mij gevraagd wat ik wil maar dat vind ik moeilijk en ik weet ook niet wat er allemaal mag" (Kind, 11 jaar).

Kinderen hebben geen informatie over de mogelijkheden van ondersteuning

Uit de gesprekken blijkt dat kinderen zelf nauwelijks informatie krijgen over wat een school in hun situatie zou kunnen bieden. Dat gaat dan zowel over aanpassingen die de school zou kunnen doen, zoals aanpassing van lesuren of afname van toetsen, maar ook over extra ondersteuningsmogelijkheden. Omdat kinderen deze informatie niet hebben, is het des te moeilijker voor hen om mee te praten over een passende oplossing. Deze ervaringen zijn knelpunten op het gebied van *gehoord en geïnformeerd worden*. Een kind vertelt: We hadden wel gesprekken, met mijn moeder erbij, maar ik kon alleen maar zeggen waar ik last van had. Ik vind het moeilijk om te zeggen wat ik dan nodig heb".

"Er werd niet altijd duidelijk gecommuniceerd tussen partijen. Mijn verhaal is al 20 keer verteld. Steeds opnieuw vertellen. Steeds opnieuw herhalen. Heel vermoeiend" (kind, 17 jaar).

Voor kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsvraag is de besluitvorming hierover erg ingewikkeld

Uit de verhalen van kinderen blijkt dat de besluiten die genomen worden over hun ondersteuning vaak niet duidelijk verlopen. Dit speelt met name bij kinderen met meerdere ondersteuningsvragen. Eén van de redenen, die uit de verhalen van kinderen naar voren komt, is de betrokkenheid van een groot aantal partijen. Zowel onderwijspartijen zoals de school en het samenwerkingsverband, als de gemeente (leerplicht en soms een wijkteam), als zorg of jeugdhulp. De meeste kinderen vinden dat niet fijn omdat ze steeds opnieuw hun verhaal moeten vertellen en iedere partij weer een andere mening over hen heeft. Een enkele jongere kan hierop reflecteren en geeft aan dat het niet behulpzaam is dat zoveel partijen meebeslissen. Uit de verhalen van een thuiszitter en een voormalig thuiszitter blijkt dat er een grote druk op oplossingen ligt, maar omdat iedere partij een andere mening heeft over de oplossing wordt de besluitvorming ingewikkeld en loopt vast. Uit de verhalen van de kinderen wordt niet duidelijk hoe hun belangen in kaart worden gebracht, welke aspecten hierbij meegewogen worden en tegen welke andere belangen deze worden afgezet. Dit zijn knelpunten op het gebied van *adequaatheid* en van *gehoord en geïnformeerd worden*.

"Als ik vertelde dat ik overprikkeld was, dan zeiden ze: 'Oh, jij bent er zo een. Daar heb ik wel een oplossing voor.' Ze luisterden niet goed." (kind, 14 jaar)

Kinderen voelen zich onvoldoende gezien en betrokken bij besluiten

Kinderen krijgen niet altijd de kans om goed uit te leggen wat ze nodig hebben en vinden van de ondersteuning op school. Ook als ze wel regelmatig om hun mening gevraagd worden, geven kinderen toch aan dat ze willen dat er beter naar hen geluisterd wordt. Deze ervaring verwijst eveneens naar een knelpunt op het gebied van *gehoord en geïnformeerd worden*. Dit knelpunt speelt vooral bij de kinderen met meervoudige en/of complexe ondersteuningsvragen. In de besluitvorming over hun ondersteuning ligt het vaak niet meteen voor de hand wat er nodig is, kost de afweging meer tijd en zijn er meerdere partijen betrokken. Kinderen vinden dat vaak storend en voelen zich

onvoldoende gezien en op een constructieve manier betrokken. Er zijn ook kinderen die vertellen dat er helemaal niet naar hun mening is gevraagd. Een kind dat nu thuiszit maar nog wel ingeschreven staat op een school zegt hierover: "De mensen van het onderwijs weten niet eens wie ik ben. Helemaal niemand heeft mijn mening gevraagd. Ze hebben mij nog nooit gezien en gesproken." Wat meespeelt bij het gebrek aan constructieve betrokkenheid bij besluiten, is dat kinderen ervaren weinig geïnformeerd te worden over wat er mogelijk is in hun situatie.

Kinderen die een lichte vorm van ondersteuning nodig hebben, voelen zich over het algemeen veel beter gehoord bij besluiten over de hulp op school. Zij vertellen dat ze onder andere expliciet worden gevraagd om hun mening over de hulp en een periodiek gesprek hebben over de voortgang van hun ondersteuning.

"De juffen en meesters zijn het allerbelangrijkste om je veilig te voelen op school" (Kind, 11 jaar).

Leraren treden niet altijd op bij pestgedrag

Kinderen die we hebben gesproken, hebben vaak ervaring met pesten door andere leerlingen vanwege hun beperking of omdat ze 'anders' zijn. Zij geven aan dat er te laat wordt ingegrepen en leraren pas in actie komen als de situatie al is geëscaleerd. Ook zijn er kinderen die vertellen dat ze door pesten zoveel stress ervaren dat ze zelf agressief worden. Deze ervaringen gaan over de *veiligheid* op school. Volgens de kinderen is het erg van de persoon afhankelijk, hoe goed een volwassene bij pestgedrag ingrijpt. Zo vertelt een van de kinderen die positief is over de veiligheid op zijn SBO school: "Ik vind het belangrijk dat pesten goed aangepakt wordt. Ik vind dat dat op deze school goed gebeurt. Ik vind het fijn dat kinderen altijd naar de IB-er kunnen en dat ik ook altijd weet waar ik de IB-er kan vinden."

"Ik heb altijd het gevoel gehad dat ik iemand anders moest zijn dan wie ik was op school. Dat ik me anders moest gedragen om mee te kunnen doen hoe zij het willen" (Kind, 14 jaar).

Kinderen hebben vaak het gevoel dat ze 'anders' zijn en zich moeten aanpassen

In de gesprekken hebben we de kinderen gevraagd of ze zich thuis voelen op school. Vooral de kinderen in het regulier onderwijs geven aan zich niet thuis te voelen op school, wat verwijst naar de mate van *inclusiviteit* die zij ervaren. De redenen die zij daarvoor geven, is dat ze niet open willen of durven zijn over hun beperking of problematiek, omdat zij het gevoel hebben anders te zijn dan de andere kinderen op school of in de klas. Dit gevoel wordt niet alleen veroorzaakt door gedrag van andere leerlingen, maar ook door leraren. Sommige kinderen voelen zich niet begrepen en soms ook afgewezen door leraren. Een kind: "Ik ben de zorgleerling, de adhd-er." Het gevoel 'anders' te zijn en zich steeds te moeten aanpassen, zorgt voor minder zelfvertrouwen. Kinderen geven ook aan dat ondanks dat zij zich niet thuis voelen, ze zich wel op hun gemak voelen dankzij hun vrienden. Uit de verhalen van kinderen uit het speciaal basis onderwijs blijkt dat zij zich niet anders voelen dan andere leerlingen, terwijl dat op hun oude (reguliere) school wel zo was. Een kind: Op mijn oude school geloofde ik niet in mezelf. Andere kinderen vonden mij raar en vreemd. Op deze school ben ik daar goed mee geholpen.

5.3 De behoeften en oplossingen van kinderen op basis van de vragenlijst

In de vragenlijst hebben we twee open vragen gesteld om te achterhalen welke behoeften kinderen met een ondersteuningsbehoefte hebben en welke oplossingen zij hebben voor passend onderwijs: 1) Wat is voor jou belangrijk om je thuis te voelen op school? en 2) Stel, je bent directeur van jouw school. Wat zou je dan veranderen op school voor kinderen die extra hulp nodig hebben? Hieronder volgt een weergave van hun antwoorden.

*"Dat ze begrijpen hoe ze met mij om moeten gaan zodat ik me niet opsluit in mijn hoofd en ik beter kan leren".
(kind, 10, regulier basisonderwijs)*

Kinderen willen beter gezien en gehoord worden

In de antwoorden op deze vraag noemen kinderen het vaakst dat begrip van leraren en gezien en gehoord worden voor hen het belangrijkste is om zich thuis te voelen. Zo geeft één kind aan: "Dat mensen me proberen te begrijpen en niet gelijk conclusies trekken". Er zijn veel kinderen die soortgelijke antwoorden geven. Daarnaast noemen kinderen dat de sfeer op school en lieve leraren, vrienden en jezelf kunnen zijn en niet gepest worden, voorwaarden zijn om je thuis te voelen. Opvallend is dat we hier geen enkel verschil zien in de antwoorden tussen de kinderen die naar verschillende schoolsoorten gaan. Blijkbaar is aandacht voor alle kinderen belangrijk, net als een goed pedagogisch en didactisch klimaat in de klas en op school.

*"Een extra juf of meester geven die je even helpt."
(kind, 14, speciaal voortgezet onderwijs)*

Kinderen willen meer hulp, aandacht en deskundigheid

Als kinderen directeur zouden zijn van hun school, zouden de meeste van hen ervoor zorgen dat er meer hulp en ondersteuning komt voor leerlingen zoals zij. Zo geeft een kind aan: "Ik zou vragen wat kinderen nodig hebben en dat regelen. Alles duurt zo lang." Andere belangrijke onderwerpen die kinderen als directeur zouden oppakken, is dat zij zouden zorgen voor meer leraren en aandacht, en – specifiek voor de groep kinderen die met ondersteuning op het regulier onderwijs zit – meer kennis bij leraren over hun beperking of problematiek. Kinderen schrijven hierover dat leraren beter moeten weten wat hun problematiek of beperking betekent en hoe ze hier op een goede en professionele manier mee om moeten gaan. Een kind schrijft: "Meer informatie en scholing aan juffen en IB-ers geven hoe een kind met autisme werkt. Hoe je met die kinderen omgaat."

Bij deze vraag zien we een aantal verschillen tussen de kinderen die naar verschillende schoolsoorten gaan. De kinderen die naar het regulier onderwijs gaan noemen bovenstaande antwoorden het vaakst. De kinderen op het (voortgezet) speciaal onderwijs zouden nog een aantal extra dingen willen veranderen. Opvallend is dat zij vaker zeggen dat zij als directeur ervoor zouden zorgen dat leerlingen serieus genomen worden en dat ze de klassen kleiner zouden maken. De paar kinderen die naar het speciaal basisonderwijs gaan, zeggen dat zij zouden zorgen voor meer leraren en aandacht.

5.4 De behoeften en oplossingen van kinderen op basis van de interviews

*"Als ik directeur van een school was, zou ik goed naar de kinderen luisteren en beter begrijpen wat zij willen"
(Kind, 11 jaar).*

Persoonlijke aandacht in een één-op-één situatie moet makkelijk beschikbaar zijn

Uit de interviews blijkt dat de meeste kinderen behoefte hebben aan genoeg aandacht van een volwassene op school (leerkrachten, docenten, mentoren, intern begeleiders) en dat deze aandacht persoonlijk moet zijn in een één-op-één situatie. Het moet laagdrempelig zijn om deze aandacht te vragen. Als leerling moet je altijd weten bij wie je terecht kunt.

"Lessen moeten meer aangepast worden op kinderen. Ik denk dat het heel moeilijk is." (Kind, 15 jaar).

Ondersteuning moet aangepast zijn op individuele behoeften en vermogens van het kind
Kinderen willen dat er goed geluisterd wordt naar hun behoefte en dat er ook daadwerkelijk iets met hun behoefte gebeurt. Een kind: "Als ik wat zeg, dat er dan ook wat mee gedaan wordt en niet aan de

kant wordt gezet." Zij willen graag ondersteuning waarbij rekening wordt gehouden met wat zij individueel nodig hebben. Het onderwijs en de extra ondersteuning die zij krijgen moet daarbij beter aansluiten bij wat ze kunnen en leuk vinden in plaats van bij wat hen beperkt.

"School moet zorgen voor rust, aandacht, regels en duidelijkheid" (kind, 11 jaar)

Scholen moeten zorgen voor rust en structuur

Een aantal kinderen wil dat er meer rust en structuur is op school, zodat ze zelf beter tot leren komen. Leerkrachten en docenten moeten daarbij goed opletten op situaties waarin die rust en structuur verstoord worden en deze weer helpen herstellen. Sommige kinderen geven aan dat hiervoor extra onderwijsassistenten in de klas nodig zijn, omdat ze zien dat hun leraar niet het gedrag van de hele groep kan overzien. Rust op school en in de klas hangt voor kinderen ook nauw samen met hun gevoel van veiligheid.

Kinderen die positief zijn over hun school noemen vaak dat er rust is, structuur en duidelijke regels. Het gaat dan bijvoorbeeld om duidelijke omgangsregels en regels over pesten of een beloningssysteem bij positief gedrag. Ook over een vaste structuur wat betreft de dagindeling zijn kinderen en jongeren positief. Verder wordt genoemd dat rustige klassen met weinig rumoer en ruzie als heel prettig worden ervaren. Ook de mogelijkheid om je terug te kunnen trekken in een ruimte waar het rustig is vinden kinderen positief.

Op elke school moet er educatie komen wat mentale ziektes zijn, hoe je hulp moet zoeken e.d. Heel veel jongeren weten niet waar ze heen moeten gaan als ze zich rot voelen (kind, 17 jaar)

Scholen moeten meer kennis hebben van de beperking of problematiek van kinderen en moeten andere kinderen hierover bewuster maken

Kinderen willen dat leraren en ondersteuners op school meer kennis krijgen van hun beperking of problematiek zodat ze beter geholpen worden. Daarnaast geven kinderen aan dat het goed zou zijn als er in de klas aandacht zou worden besteed aan verschillende soorten beperkingen en andere (psychische) problematiek waar kinderen mee te maken kunnen hebben. Andere leerlingen moeten beter begrip krijgen van wat dit betekent. Ook moeten scholen vertellen waar je terecht kunt als je last hebt van een beperking of ander (psychisch) probleem. De school moet leerlingen de weg kunnen wijzen. Leerlingen moeten goede informatie krijgen over de ondersteuning die mogelijk is op en buiten school.

"Als ik weer naar school zou gaan heb ik vertrouwen nodig en begrip. Vooral begrip van leraren. Niet afketsen maar luisteren. Ik vind het moeilijk om dingen aan te geven, daar heb ik hulp bij nodig" (Kind, 15 jaar).

Kinderen willen hun mening en behoeften kunnen uiten op een manier die past en op basis van passende informatie

Veel kinderen vertellen dat ze beter gehoord willen worden maar geven ook aan dat ze het moeilijk vinden om hun behoeften te uiten. Daar moet begrip voor zijn. Kinderen willen gehoord worden in besluiten over hen, maar wel op een manier die bij hen en hun situatie past. Een advies van één van de jongeren is dat er altijd een vertegenwoordiger bij een gesprek moet zijn namens het kind, met wie je het gesprek vooraf bespreekt en die weet wat jij wil. Zo'n belangenbehartiger kan dan het woord doen als het kind het zelf moeilijk vindt.

5.5 Resumerend

Uit de respons op de vragenlijst blijkt dat de ervaring van kinderen met passend onderwijs over het algemeen positief is. Wanneer specifiek naar de BAKT-criteria wordt gekeken dan blijkt dat kinderen over de *adequaatheid* en de *toegankelijkheid* van ondersteuning niet zo positief zijn. Verder zien we dat er een aantal kleine verschillen spelen tussen de kinderen die naar verschillende schoolsoorten gaan. De interviews met kinderen bevestigen de bevindingen uit de vragenlijst, ook daaruit blijkt dat kinderen met name knelpunten ervaren op het terrein van *adequaatheid* en *toegankelijkheid* en dat er vooral knelpunten spelen als de ondersteuningsvraag van kinderen meervoudig en/of complex is. Zowel uit de vragenlijst als interviews komt daarnaast naar voren dat het pedagogisch en didactisch klimaat in de klas en op school een belangrijke belemmerende rol speelt om van onderwijs en ondersteuning te kunnen profiteren. Ook blijkt dat kinderen nog te weinig betrokken zijn bij de besluiten over hun eigen ondersteuning en zij een behoefte hebben om beter gehoord en geïnformeerd te worden.

Als we de respons op vragenlijst en interviews samen nemen noemen kinderen de volgende vijf behoeften en oplossingen: 1) Kinderen willen beter gezien worden en makkelijker aandacht kunnen krijgen in een één-op-één situatie, 2) Kinderen willen beter gehoord en geïnformeerd worden en constructiever betrokken zijn bij besluiten, 3) Kinderen willen meer maatwerk, 4) Kinderen willen dat er op school zowel bij volwassenen als kinderen meer kennis is van hun problematiek, 5) Kinderen willen meer rust en structuur op school.

6. HET PERSPECTIEF VAN VOLWASSENEN

Dit hoofdstuk gaat over de ervaring van volwassenen met passend onderwijs. Het betreft dan specifiek de knelpunten die volwassenen ervaren in het organiseren van passende ondersteuning voor kinderen. Voor dit hoofdstuk baseren we ons op interviews met ouders en professionals en op de ombudsmeldingen over passend onderwijs die bij de Kinderombudsman zijn binnengekomen.

Omdat we ouders en professionals vooral gesproken hebben om context te kunnen bieden aan de ervaringen van kinderen en deze verder te duiden, bespreken we hieronder de knelpunten van ouders en professionals zoveel mogelijk in relatie tot de knelpunten van kinderen. Net als in het voorgaande hoofdstuk over het perspectief van kinderen, hanteren we de zeven verdragsverplichtingen als analysekader (zie ook hoofdstuk 4).

Samenstelling groep

We hebben negen ouders en negen professionals gesproken. De professionals hebben verschillende functies in het onderwijs (schoolleider, leerkracht of docent, intern begeleider of zorgcoördinator). Alle ouders die we hebben gesproken, zijn de moeders van de kinderen die we hebben geïnterviewd.

De ombudsmeldingen die we voor dit hoofdstuk gebruiken, zijn hulpvragen, klachten en andere signalen over passend onderwijs die de Kinderombudsman in 2018 en 2019 heeft ontvangen. We hebben in totaal 162 signalen geanalyseerd. De meeste signalen zijn afkomstig van ouders en zeggen iets over de knelpunten die zij ervaren in het vertegenwoordigen van hun kinderen en het inschakelen van hulp wanneer hun kind vastloopt in het onderwijs.

6.1 Analyse van de interviews met ouders en van de ombudsmeldingen

Ouders van kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsvraag lopen aan tegen onvoldoende thuisnabij aanbod

De zorg van ouders gaat vooral over de beschikbaarheid van een passende plek op een school die thuisnabij is. Het zijn in het bijzonder de ouders van kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsvraag die dit melden, zoals ouders van thuiszitters en ouders van hoogbegaafde kinderen die ook andere problematiek hebben, zoals een vorm van autisme. Een gebrek aan thuisnabij aanbod betekent dat kinderen op een minder passende plek terecht zijn gekomen en daardoor belemmeringen ervaren op school en in hun ontwikkeling. Het kan ook betekenen dat kinderen thuis zijn komen te zitten zonder aanbod.

Ouders ervaren meerdere obstakels in het organiseren van maatwerk

Net als kinderen ervaren de ouders met wie is gesproken dat school of andere betrokken partijen hun ondersteuning te weinig afstemmen op wie hun kind is en wat hij nodig heeft. Dit knelpunt op het gebied van *adequaatheid* is ook voor ouders één van de meest ervaren problemen. Onwelwillendheid, regels en financiering zijn de voornaamste obstakels die ouders tegenkomen in hun contact met school en andere partijen over maatwerk. Ouders ervaren weinig ruimte bij school of andere partijen voor experimenten, ook als het gaat om simpelere oplossingen die hun kind volgens hen kan helpen.

De besluitvorming over wat een adequaat aanbod zou zijn voor hun kind, verloopt vaak onduidelijk blijkt uit de interviews met ouders. Kinderen die te maken hebben met meerdere problemen en hulp nodig hebben op meerdere terreinen, zeggen last te hebben van de hoeveelheid en de verschillen in de perspectieven van de instanties die naar hen kijken. Ook ouders zijn hierdoor belemmerd en in de interviews blijkt dat er vaak ruis of conflict is ontstaan in de communicatie tussen ouders en school en/of andere betrokken partijen.

Ook in de casuïstiek van de ombudsmeldingen blijkt dat de communicatie tussen scholen, gemeenten, samenwerkingsverbanden, leerplichtambtenaren en ouders vaak niet goed verloopt. In de beleving van ouders worden zij niet goed meegenomen in de besluitvorming en ervaren ouders dat zij te weinig geïnformeerd worden.

Ouders ervaren ontoegankelijkheid van hulp voor kind met meervoudige en/of complexe ondersteuningsvraag

Uit de interviews en de ombudsmeldingen blijkt dat ouders in de vertegenwoordiging van hun kind knelpunten ervaren op het terrein van *toegankelijkheid*. Ook voor ouders geldt dat ze zich vaak slecht geïnformeerd voelen en niet goed weten wat er kan, waar hun kind recht op heeft en hoe ze hulp kunnen inschakelen. Uit de ombudsmeldingen van ouders komen nog twee andere specifieke knelpunten op het gebied van toegankelijkheid naar voren. Ten eerste dat scholen zich beroepen op handelingsverlegenheid en zeggen geen passend aanbod (meer) te kunnen bieden. Ten tweede melden ouders dat de zorgplicht door scholen onvoldoende wordt nageleefd. Zowel bij aanmelding van leerlingen bij een school als bij verwijderingen, nadat een school zich handelingsverlegen heeft verklaard. Een kind moet van school zonder dat er een alternatief aanbod is en komt daardoor thuis te zitten. Uit de interviews blijkt dat ouders voornamelijk zelf moeten zoeken naar passende ondersteuning, als deze niet toegankelijk wordt gemaakt door de school. Dat geldt zeker wanneer er (ook) ondersteuning van buiten de school nodig is (jeugdhulp), die voorwaarde is om goed mee te kunnen doen op school. Net als kinderen vertellen ouders dat ze voor hun kind moeilijk toegang krijgen tot jeugdhulp of jeugd-GGZ vanwege wachttijden en bureaucratische procedures. De opgave om passende hulp te vinden kan ouders sterk belasten en ervaren worden als een strijd. Dat geldt des te meer voor ouders van thuiszittende kinderen.

Het vasthouden aan regels en een strenge afbakening van de taken en verantwoordelijkheden van de partij die volgens ouders de ondersteuning kan organiseren, zorgen ervoor dat passende ondersteuning ontoegankelijk blijft. Het belang van andere partijen dan hun kind geeft vaak de doorslag is de ervaring van ouders. Financiële belangen en regelgeving belemmeren vaak een adequate oplossing. Uitzonderingen op regels kunnen veelal wel gemaakt worden, maar bij de verantwoordelijke partijen lijkt de kennis over deze ruimte en/of de durf en wil daarvoor er niet te zijn.

Ouders ervaren dat hun kind niet kan zijn wie hij is

Ouders uiten zorgen over de *inclusiviteit* van de school van hun kind. Ze maken zich zorgen dat hun kind op school niet zichzelf kan zijn. Ouders wijten dit voornamelijk aan de ondersteuning die onvoldoende adequaat is, waardoor hun kind zich moet aanpassen aan de school in plaats van andersom. Ook noemen ouders dat hun kind te maken heeft met stigmatisering, doordat leraren of andere ouders zich negatief uitlaten over hun kind. Dit zorgt voor een gevoel dat hun kind niet welkom is op school. Er zou volgens ouders meer geïnvesteerd moeten worden in de acceptatie tussen ouders en kinderen onderling.

6.2 Analyse van de interviews met professionals

Professionals ervaren een gebrek aan mensen en middelen

De omstandigheden, waaronder professionals extra ondersteuning moeten bieden, verklaren voor een deel de ervaring van kinderen dat er te weinig aandacht voor hen is. Professionals ervaren dat het aantal kinderen met een ondersteuningsbehoefte toeneemt en de problematiek waarvoor hulp gevraagd wordt, zwaarder wordt. Ook komt in de interviews naar voren dat het formele aantal kinderen met een ondersteuningsbehoefte waar middelen en menskracht aan worden toegekend niet altijd gelijk is aan het aantal leerlingen dat extra behoefte heeft aan aandacht of zorg. Leraren ervaren

dat er een groot beroep op ze wordt gedaan om alle kinderen de aandacht en begeleiding te bieden die nodig is. De grootte van de klassen en het gebrek aan extra ondersteuning in de klas speelt hierbij een rol. Ook noemen professionals dat behalve menskracht er te weinig budget is om in te spelen op de toenemende vraag van kinderen. Een punt dat ook door kinderen zelf aangegeven is.

Professionals ervaren grenzen aan maatwerk en aan hun expertise

In de interviews met professionals komt naar voren dat het inderdaad niet altijd lukt om kinderen van een adequaat aanbod te voorzien. De interviews met professionals bevestigen de belemmering die kinderen noemen, dat er niet altijd expertise in school is om kinderen te bedienen. Als een kind meerdere problemen heeft of als de problematiek zelf complex is, blijkt het moeilijker voor een (reguliere) school om adequaat aanbod te bieden. Dat geldt voor de professionals uit dit onderzoek met name bij externaliserende gedragsproblemen of medische handelingen.

Professionals die werkzaam zijn op reguliere scholen geven ook aan dat er grenzen zijn aan het maatwerk dat zij kunnen bieden. In dat opzicht erkennen zij de problemen die kinderen en ouders aankaarten. Als er veel individueel één-op-één onderwijs geboden moet worden, is dat niet altijd mogelijk. Voor de leraar ontstaat er een spanning tussen onderwijzen en zorgen. Daarnaast moeten kinderen voldoen aan de eisen uit het programma van toetsing en afsluiting. Als kinderen behoefte hebben aan minder lesuren en/of aan sommige onderdelen niet mee kunnen doen, kunnen ze niet aan de eisen voldoen. Leraren ervaren hierin een spagaat doordat ze aan deze verschillende verwachtingen en eisen tegemoet moeten komen. Wat ook wordt opgebracht door leraren is dat maatwerk soms vraagt dat kinderen regelmatig geïsoleerd worden van hun klas. Zij zien dat dit niet altijd goed is voor het welzijn van het kind en twijfelen daarom aan een vorm van maatwerk, die het kind uit de groep haalt.

Professionals ervaren problemen in de samenwerking met jeugdhulp

Om tot een adequaat aanbod te komen moeten onderwijs en jeugdhulp vaak samenwerken. Professionals geven aan dat onderwijs en zorg twee verschillende perspectieven lijken te hebben op het kind. Maar ook verschillende wetgeving en verschillende inspecties. Het is heel moeilijk om perspectieven en regels in elkaar te vlechten, terwijl iedereen dat wel zou willen. Onderwijsprofessionals ervaren dat er door jeugdhulp weinig gebruik wordt gemaakt van de expertise van de school en er weinig belangstelling is voor het schoolleven van een kind. De informatie die de school deelt lijkt niet altijd te worden gebruikt. Ook ervaren professionals dat er vanuit jeugdhulp of zorg bepaalde hulp niet verleend wordt, omdat het een onderwijstaak zou zijn. Vaak blijkt dat het onderscheid tussen wat bij zorg of wat bij onderwijs hoort echter niet zo helder te maken is.

Onderwijsprofessionals ervaren net als ouders dat het organiseren van passende hulp buiten de school vaak moeilijk verloopt. Dit knelpunt op het gebied van *toegankelijkheid* baart professionals ook grote zorgen. Professionals noemen wachtlijsten en organisatorische en financiële problemen bij de jeugdhulp als belangrijke problemen. Als kinderen lange tijd geen hulp krijgen, functioneren ze ook steeds moeilijker op school. Voor sommige kinderen geldt dat ze uiteindelijk verwezen worden naar het speciaal onderwijs of dat ze thuis komen te zitten, terwijl dat volgens de professionals voorkomen had kunnen worden. Als scholen ermee geconfronteerd worden dat het budget van de gemeente voor jeugdhulp op is, kopen ze soms zelf alternatieve hulp in. Dit gaat af van het budget dat ook bedoeld is voor andere kinderen of andere schoolaangelegenheden.

Professionals ervaren problemen in de afstemming met ouders

Ook de afstemming met ouders over een adequaat aanbod kan ingewikkeld zijn. School en ouders begrijpen elkaar niet altijd goed of hebben een ander idee over wat een kind nodig heeft. School en ouders kunnen het dan niet eens worden over de ondersteuning. Daarnaast merken professionals dat

ouders ook een belangrijke rol spelen in het realiseren van een schoolklimaat, waarin kinderen met en zonder ondersteuningsbehoeften elkaar accepteren. Zij merken op dat de investering die zij doen in de onderlinge acceptatie, loyaliteit en flexibiliteit van kinderen onderling ook nodig is voor ouders. Ook richting ouders is er een goede communicatie nodig over de plek die kinderen met een ondersteuningsbehoefte hebben op school om te zorgen dat zij niet als 'anders' worden gezien maar ook welkom zijn bij alle ouders.

6.3 Resumerend

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de lijnen in de knelpunten die ouders en professionals ervaren en die context bieden aan de ervaring van kinderen. Net als kinderen ervaren ouders met name knelpunten op het gebied van de *adequaatheid* en *toegankelijkheid* van de ondersteuning voor hun kind. Deze knelpunten worden voornamelijk ervaren door ouders van kinderen met meervoudige en (om die reden) complexe ondersteuningsbehoeften. Ouders ervaren verschillende obstakels in het organiseren van maatwerk voor hun kind. Uit de ervaring van professionals blijkt dat er grenzen zijn aan het maatwerk dat professionals kunnen leveren, maar dat ze ook nadelige gevolgen van maatwerk zien. Wat betreft toegankelijkheid blijkt het voornaamste knelpunt van zowel ouders als professionals te zitten in een onduidelijke besluitvorming en moeizame afstemming over wat passende ondersteuning is.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek van de Kinderombudsman naar de ervaring van kinderen met passend onderwijs. We bespreken eerst de conclusies per deelvraag waarna we in de slotconclusie de hoofdvraag beantwoorden. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

Welke knelpunten ervaren kinderen met een ondersteuningsbehoefte in het passend onderwijs en wat hebben zij nodig om zo volledig mogelijk te kunnen profiteren van hun recht op inclusief onderwijs?

Deze hoofdvraag valt uiteen in twee deelvragen:

1. Wat is de ervaring van kinderen met passend onderwijs: welke knelpunten komen zij tegen en welke behoeften en oplossingen hebben zij?
2. Welke knelpunten ervaren betrokken ouders en professionals met passend onderwijs en hoe verhouden deze zich tot de ervaringen van kinderen?

7.1 Conclusies: het perspectief van kinderen

Kinderen zijn over het algemeen positief over passend onderwijs

De kinderen die hebben meegewerkt aan ons onderzoek zijn over het algemeen positief over passend onderwijs en de ondersteuning die ze in dat kader ontvangen. Zo blijkt dat kinderen vinden dat hun school goed bij hen past. Ze voelen zich thuis op school, zijn tevreden over hun leraren en zeggen dat de school zich aanpast aan wat zij nodig hebben. Tegelijkertijd blijkt dat deze groep kinderen ook knelpunten tegenkomt en dat hun behoeften nog onvoldoende vervuld worden.

Met name de kinderen met meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoeften hebben minder positieve ervaringen met passend onderwijs

De knelpunten waarover de kinderen in dit onderzoek hebben gerapporteerd gaan voornamelijk over de *adequaatheid* en *toegankelijkheid* van de extra ondersteuning, de *kwaliteit* van het pedagogisch en didactisch klimaat in de klas en op school en over *gehoord worden* op school en door andere betrokken partijen. Hoewel de meeste kinderen positief oordelen, hebben we deze knelpunten bij alle kinderen gezien ongeacht hun soort ondersteuningsbehoefte. Wel concluderen we dat wanneer kinderen een meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoefte hebben, zij vaker knelpunten tegenkomen en minder tevreden zijn over passend onderwijs. Als kinderen voor meer dan één probleem ondersteuning nodig hebben, maakt dat hun ondersteuningsvraag complexer omdat er rekening moet worden gehouden met meerdere kwetsbaarheden en behoeften. De oplossing is dan minder eenvoudig. Soms zijn er verschillende partijen nodig om ondersteuning te bieden en ook dat kan de situatie van dit kind compliceren. Daarnaast kan gelden dat een enkele ondersteuningsbehoefte ook al ingewikkeld kan zijn voor een school. Voor kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoefte geldt in het bijzonder dat de *adequaatheid* van extra ondersteuning een probleem vormt.

Kinderen ervaren dat hun ondersteuning onvoldoende aansluit bij hun kwetsbaarheid en behoeften

Enerzijds geven kinderen in ons onderzoek aan dat ze vinden dat hun school goed bij hen past en dat school zich aanpast aan wat ze nodig hebben. Dat wijst erop dat kinderen hun ondersteuning *adequaat* vinden. Anderzijds laten kinderen ook weten dat hun school onvoldoende maatwerk levert en ervaren

kinderen juist weinig tot geen flexibiliteit. We zien bij alle kinderen in dit onderzoek dat zij ambivalent oordelen over de *adequaatheid* van hun ondersteuning. Uit de interviews concluderen we dat de adequaatheid van ondersteuning in het bijzonder een knelpunt is voor kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoefte, wiens ondersteuningsvraag vaak ingewikkelder is om te beantwoorden. Zij vinden dat er op school onvoldoende gekeken wordt naar wie zij zijn en wat hun specifieke kwetsbaarheden, behoeften en mogelijkheden zijn. Hierdoor hebben zij het gevoel dat zij zich aan hun school moeten aanpassen. Daarnaast zorgt de *ontoegankelijkheid* van de hulp buiten school (bijvoorbeeld van jeugdhulp of jeugd GGZ) ervoor dat de extra ondersteuning op school minder goed aansluit. Een belangrijke behoefte en oplossingsrichting die kinderen in dit onderzoek hebben geuit, is dat er meer individueel maatwerk geboden wordt.

Kinderen ervaren onvoldoende aandacht van leraren en andere professionals op school

Kinderen geven aan dat leraren nu te weinig aandacht en tijd hebben om zich goed te verdiepen in wie zij zijn en wat het beste bij hen past, terwijl zij dit wel nodig hebben. Dit is een reden waarom zij hun ondersteuning onvoldoende *adequaats* vinden. Een belangrijke behoefte van kinderen is dat er meer één-op-één aandacht wordt geboden door een vaste professional op school. Onvoldoende aandacht van leraren en andere professionals op school is ook een reden waarom kinderen extra ondersteuning niet *toegankelijk* vinden. Kinderen geven aan dat ze weinig overleg hebben met school als het niet goed gaat en dat hun problemen niet of veel te laat zijn opgemerkt omdat ze niet gezien zijn op school.

Kinderen ervaren te weinig kennis van hun specifieke problematiek bij leraren en andere professionals waardoor passende hulp ontbreekt

Kinderen ervaren dat leraren en andere professionals die hen ondersteunen op school te weinig kennis hebben van hun specifieke problematiek of beperking. Hierdoor is er volgens hen te weinig begrip van wat zij nodig hebben en lukt het niet om hen op een passende manier te helpen. Gebrek aan kennis is nog een reden waarom kinderen hun ondersteuning onvoldoende *adequaats* vinden. Een behoefte van kinderen is dat leraren en andere professionals deskundiger worden.

Kinderen ervaren dat er vaak niet naar hun mening geluisterd wordt en krijgen te weinig informatie

Kinderen voelen zich te weinig gezien en gehoord door school en door andere partijen die betrokken zijn bij hun ondersteuning. Dit heeft deels te maken met het gebrek aan aandacht die kinderen ervaren bij leraren, maar ook met de manier waarop kinderen betrokken worden bij besluiten die over hen gaan. Dat kinderen niet goed *gehoord worden*, draagt er toe bij dat ondersteuning niet *adequaats* is of *ontoegankelijk* blijft. Wanneer er meerdere partijen betrokken zijn bij besluiten, speelt dit knelpunt des te meer. Hierdoor blijven de behoeften van kinderen vaak onderbelicht in de besluitvorming over de ondersteuning. Daarbij speelt nog een ander knelpunt, namelijk dat kinderen weinig passende informatie krijgen over de mogelijkheden voor ondersteuning in hun situatie. Kinderen willen dan ook beter gehoord en geïnformeerd worden.

Kinderen voelen zich niet ondersteund als het pedagogisch en didactisch klimaat op school en in de klas van onvoldoende kwaliteit is

In bredere zin geven kinderen aan dat de ondersteuning onvoldoende is door onrust, gebrek aan structuur en slechte onderlinge relaties in de klas en op school. Ook kinderen die positief zijn over passend onderwijs noemen expliciet dat de rust en structuur in de klas hiermee te maken hebben. Daaruit concluderen we dat kinderen onvoldoende kunnen profiteren van hun extra ondersteuning als de *kwaliteit* van het pedagogisch en didactisch klimaat op school en in de klas onvoldoende is. Meer rust en structuur op school en in de klas is een grote behoefte van kinderen en tevens een voorwaarde voor *veiligheid* en *inclusiviteit*. Een andere oplossing van kinderen voor een beter schoolklimaat is, dat leraren medeleerlingen bewuster maken van de beperkingen of problematiek waar hun medeleerlingen mee te maken hebben. Zo ontstaat er een groter onderling begrip.

7.2 Conclusies: het perspectief van volwassenen

Ouders ervaren dat er te weinig maatwerkoplossingen mogelijk zijn voor hun kind

We hebben van ouders een vergelijkbaar beeld gekregen als van kinderen. Zo geven zij aan dat wanneer een kind meerdere ondersteuningsbehoeften heeft en/of een complexe ondersteuningsbehoefte, ze meer knelpunten ervaren en minder tevreden zijn over passend onderwijs. De knelpunten van ouders gaan voornamelijk over de *adequaatheid* en *toegankelijkheid* van de ondersteuning voor hun kind. Maar anders dan bij kinderen gaat hun ervaring niet over wat er gebeurt op school, maar over de knelpunten die zij tegenkomen in het vertegenwoordigen van hun kind richting de school en andere betrokken partijen. Onwelwillendheid bij de betrokken professionals, regels, financiering en bureaucratie zijn de voornaamste obstakels, die ouders tegenkomen in het onderwijs en bij andere betrokken partijen wanneer ze trachten om een maatwerkoplossing te creëren voor hun kind. Dit is zowel een knelpunt op het gebied van *toegankelijkheid* als *adequaatheid*. De gewenste ondersteuning of aanpassing blijft voor hen ontoegankelijk en ouders zien vervolgens dat de ondersteuning die wel geboden wordt hun kind onvoldoende helpt. Soms met als gevolg dat de situatie van hun kind ernstig verslechterd of hun kind zelfs komt thuis te zitten.

Wat hier meespeelt is dat de besluitvorming over wat een kind nodig heeft en waarom bepaalde besluiten genomen zijn, voor ouders niet transparant verloopt. Regelmatig ontstaat er ruis of conflict in de communicatie met school en andere partijen over de gekozen oplossing of welke oplossing er zou moeten komen. Ouders voelen zich daarbij vaak slecht geïnformeerd over de rechten en mogelijkheden van hun kind.

Daarnaast spelen er bij ouders nog een aantal specifieke knelpunten op het gebied van *toegankelijkheid*. Ouders geven aan dat de zorgplicht niet altijd naar behoren wordt nageleefd bij aanmelding, waardoor hun kind geen passende plek krijgt. Ouders melden ook dat scholen zich beroepen op handelingsverlegenheid, waarna een kind verwijderd wordt zonder dat het duidelijk is welk alternatief hun kind heeft. Daarnaast rapporteren ouders ook over de *ontoegankelijkheid* van jeugdhulp vanwege wachtlijsten.

Professionals ervaren knelpunten in het bieden van adequate ondersteuning

Voor professionals zien de knelpunten met name op de *adequaatheid* van ondersteuning. Het lukt hen niet altijd om passende ondersteuning te bieden, mede omdat zij in de afgelopen jaren ervaren hebben dat de zwaarte van de ondersteuningsvragen toeneemt en er meer kinderen extra ondersteuning nodig hebben. Dit legt een grote druk op de werklust van de professionals. Ook geven ze aan intern onvoldoende expertise te hebben om kinderen met meervoudige en (daardoor) complexe ondersteuningsvragen in hun behoeften te voorzien. Tegelijkertijd ervaren zij ook dat er grenzen zitten aan wat zij verantwoord vinden: Wanneer een kind vanwege maatwerk te veel geïsoleerd raakt van de klas en niet meer aan de doelen kan werken die voor het onderwijs zijn gesteld, drijft het kind te ver af van de groep en het onderwijsproces dat daar plaatsvindt. Dit gaat dan ook ten koste van het welzijn van het kind. Die spanning tussen onderwijs in klasverband en individuele trajecten waarin onderwijs en zorg gecombineerd zijn, is voor professionals een uitdaging. Zeker wanneer het om kinderen op een reguliere school gaat.

Professionals vinden het soms moeilijk om met ouders af te stemmen over wat adequate ondersteuning is voor hun leerling. Andersom, zo zien we, geldt dit ook voor ouders in het contact met professionals. Daarnaast ervaren professionals, net als ouders, knelpunten ten aanzien van het jeugdhulpdomein. Wachtlijsten, gescheiden systeemwerelden, gescheiden financiering en een moeizame samenwerking maken dat het school niet lukt om een adequaat aanbod voor leerlingen te

realiseren. Hierdoor zien zij een kind soms afzakken of uitvallen, terwijl dat voorkomen had kunnen worden.

7.3 Slotconclusies

De rechten van kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoefte zijn nog onvoldoende gewaarborgd in het passend onderwijs

Op basis van het onderzoek van de Kinderombudsman concluderen we dat kinderen over het algemeen positief zijn over passend onderwijs. Tevens concluderen we dat kinderen met meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoeften nog te weinig gebruik kunnen maken van hun recht om samen met kinderen zonder ondersteuningsbehoefte naar school te gaan en daar voldoende op hen aangepaste ondersteuning te krijgen. Dat Nederland moet streven naar inclusief onderwijs volgt uit de verdragsverplichtingen van het IVRK en IVRPH. Inclusief onderwijs betekent dat kinderen met en zonder ondersteuningsbehoefte samen naar school gaan en gelijke kansen krijgen. Aan twee specifieke verdragsverplichtingen te weten *adequaatheid* en *toegankelijkheid* van ondersteuning wordt voor de kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoefte nog te weinig voldaan. Het gevolg hiervan is dat zij niet het onderwijs krijgen dat bij ze past en zij zich hierdoor minder goed kunnen ontwikkelen en tot leren kunnen komen.

Reguliere scholen zijn nog te weinig toegerust om kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoefte te helpen

Zowel op basis van het onderzoek van de Kinderombudsman als op basis van de eindevaluatie passend onderwijs concluderen we dat het reguliere scholen nog te weinig lukt om kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoefte te helpen. Uit de eindevaluatie weten we dat de basisondersteuning op de meeste scholen op orde is, maar zwaardere vormen van ondersteuning niet altijd beschikbaar zijn en er nog geen dekkend aanbod is voor kinderen met specifieke complexe ondersteuningsbehoeften. Uit ons eigen onderzoek blijkt dat de randvoorwaarden in school ontbreken: de tijd, menskracht en expertise missen om kinderen de aandacht te geven waar zij behoefte aan hebben. Dat er onder professionals nog te weinig deskundigheid is, wordt ook in de eindevaluatie bevestigd: onvoldoende didactische competenties, geen gericht schoolbeleid op het gebied van passend onderwijs en te weinig aandacht hiervoor in lerarenopleidingen dragen ertoe bij dat het regulier onderwijs nog niet goed genoeg is toegerust.

Daarnaast blijkt het gebrek aan aansluiting met het jeugdhulpdomein het realiseren van een adequate ondersteuning te belemmeren. Ook dit punt zien we bevestigd in de eindevaluatie passend onderwijs. De systeemwerelden van onderwijs en jeugdhulp zijn nog te weinig op elkaar aangesloten. Het gaat hier niet alleen om de samenwerking tussen de professionals uit de verschillende domeinen, maar ook om aansluiting op het niveau van wetgeving, beleid en financieringsstromen. De afgelopen jaren is er gezamenlijk vanuit de ministeries van OCW en VWS en vanuit gemeenten inzet gepleegd om de aansluiting te verbeteren; de problemen blijven echter voortduren. Kinderen betalen hiervoor de prijs doordat ze door uitblijvende adequate hulp niet tot ontwikkeling en leren kunnen komen.

Een sterk pedagogisch en didactisch klimaat en voldoende aandacht zijn essentiële voorwaarden om van de geboden hulp te kunnen profiteren

De behoeften die kinderen met een ondersteuningsbehoefte in dit onderzoek hebben geuit gaan voor een belangrijk deel over hoe het in de klas en op school eraan toegaat. Als er geen rust, structuur, en goede onderlinge relaties zijn, kunnen kinderen te weinig profiteren van de ondersteuning die ze krijgen. Een sterk pedagogisch en didactisch klimaat op school en in de klas zorgt bovendien voor de ervaring van veiligheid en inclusiviteit. Het draagt eraan bij dat school een thuisplek is waar het kind zichzelf kan zijn. Uit De Staat van het Onderwijs (2020) weten we dat een goed pedagogisch klimaat

een belangrijke voorwaarde is om tot leren te komen en dat de best presterende scholen hierin uitblinken. Ongeacht ondersteuningsbehoeften, hebben alle kinderen hier belang bij. Hetzelfde geldt voor de behoefte aan aandacht die door kinderen in dit onderzoek is geuit. Voldoende aandacht van een deskundige professional die het kind begrijpt, is een belangrijke voorwaarde voor kinderen om zich ondersteund te voelen en zich op school goed te kunnen ontwikkelen.

Besluitvorming over passende ondersteuning is niet transparant en kinderen worden hierbij te weinig betrokken en gehoord

In passend onderwijs is de ondersteuningsbehoefte van een kind leidend. Hoe de behoeften van kinderen worden onderzocht en vervolgens wordt besloten over een passend aanbod is niet voorgeschreven, maar overgelaten aan scholen en andere betrokken partijen zoals de samenwerkingsverbanden en jeugdhulp. Echter blijkt uit dit onderzoek dat er nog te weinig rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van een kind, zijn kwetsbaarheid, bijzonderheden, behoeften en vermogens. Bovendien blijkt de vaststelling van het belang van het kind op basis van de besluitvorming over de geboden ondersteuning onvoldoende transparant. Er lijken in deze besluitvormingsprocessen verschillende belangen te spelen (regels, financiën, organisatiebelangen) maar het blijft voor kinderen en ouders te vaak onduidelijk hoe deze andere belangen worden afgewogen tegen het belang van hun kind. Ook de professionals onderling lijken te worstelen met de besluitvorming en geconfronteerd te worden met elkaars belang. Dit speelt specifiek in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp.

Kinderen worden in de besluitvormingsprocessen over hun ondersteuning nu te weinig gezien, gehoord en geïnformeerd. Hun positie als belanghebbende met een eigen ervaring en visie wordt te weinig onderkend en er lijkt nog te weinig deskundigheid hoe kinderen op een constructieve manier te betrekken. Daarbij hoort ook het besef dat ouders weliswaar de belangen van hun kind vertegenwoordigen, maar dat de belangen van ouders en kinderen niet altijd dezelfde zijn. Kinderen moeten hun eigen belang naar vermogen kunnen behartigen.

7.4 Aanbevelingen

1. Zorg dat de verdragsverplichtingen over onderwijs uit het IVRK en IVRPH beter nageleefd worden in het onderwijs (beleid) door inclusief onderwijs als einddoel voor passend onderwijs te kiezen en hiervoor een ambitieus plan te maken.

De Kinderombudsman vraagt *het Rijk* om met een doelstelling en visie te komen over *inclusief onderwijs*, waarbij oog is voor de verdragsverplichtingen uit het IVRK en IVRPH. De Kinderombudsman vraagt het Rijk om een ambitieus plan hoe stap voor stap naar inclusief onderwijs toegewerkt gaat worden. Dat betekent dat er doelen en maatregelen geformuleerd worden over de *beschikbaarheid, adequaatheid, toegankelijkheid en kwaliteit* van ondersteuning, over het *horen en informeren van kinderen* en de *veiligheid* op school om inclusief onderwijs te realiseren.

2. Vergroot op reguliere scholen de kennis en deskundigheid over de ondersteuningsbehoeften van kinderen en verbeter de randvoorwaarden voor leraren zodat zij kinderen adequater kunnen ondersteunen en ondersteuning sneller toegankelijk wordt gemaakt.

Hoewel veel kinderen al passende ondersteuning krijgen, moet er voor de groep kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoefte een extra stap gezet worden om het reguliere onderwijs inclusiever te maken en het aanpassingsvermogen van reguliere scholen te vergroten. Hiervoor moeten de verdragsverplichtingen uit het IVRK en IVRP beter worden nageleefd. De

Kinderombudsman vraagt *het Rijk* maatregelen te treffen, zodat reguliere scholen beter in staat zijn om kinderen met meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoeften een passend aanbod te bieden en adequaat te kunnen ondersteunen. Hiervoor is het nodig dat voor leraren de randvoorwaarden verbeteren om kinderen goed te kunnen helpen: tijd, mensen en expertise. De Kinderombudsman vraagt *het Rijk* om hierin te investeren. Op scholen en onder onderwijsprofessionals moet er een grotere kennis en deskundigheid komen. Daarom vraagt de Kinderombudsman *het Rijk* aan te jagen dat nieuwe leraren met een grotere deskundigheid de lerarenopleidingen verlaten. Dit kan bijvoorbeeld door in de kerndoelen van lerarenopleidingen aandacht te hebben voor inclusief onderwijs en voor de ondersteuningsbehoeften van kinderen. Ook vraagt de Kinderombudsman van *lerarenopleidingen op hogescholen en universiteiten* om inclusief onderwijs en de ondersteuningsbehoeften van kinderen op te nemen in het curriculum. Op schoolniveau vraagt de Kinderombudsman *scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden* beleid te maken voor meer deskundigheid op school. Te denken valt aan bijscholing, een bredere inzet van psychologen en pedagogen, onderwijsassistenten en gericht schoolbeleid op het gebied van passend onderwijs die leraren kunnen ondersteunen in hun werk.

3. Versterk het pedagogisch en didactisch klimaat op school en in de klas zodat alle kinderen meer inclusiviteit ervaren en beter kunnen profiteren van de geboden ondersteuning.

De Kinderombudsman roept *scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden* op om in hun kwaliteitszorg nog beter in te zetten op een sterk pedagogisch en didactisch klimaat op school en in de klas. Hierbij is het ook van belang dat kinderen voldoende aandacht krijgen van de professionals op school. Structuur, rust en aandacht blijken belangrijke behoeften voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Tegelijk is het een voorwaarde voor alle kinderen om tot leren te komen. De Kinderombudsman vraagt *de minister van basis- en voortgezet onderwijs* om in gesprek te gaan met scholen om vast te stellen wat zij nodig hebben om in deze behoeften van kinderen te voorzien en om maatregelen te treffen, waarmee de pedagogisch en didactische kwaliteit op alle scholen nog verder wordt gestimuleerd. Hierbij kan gedacht worden aan het creëren van ruimte door de vaste inzet van klassenassistenten of door kleinere klassen.

4. Verhelder de belangenafweging bij besluiten over ondersteuning en maak besluitvorming transparanter.

Volgens artikel 3 van het kinderrechtenverdrag moeten de belangen van kinderen een eerste overweging zijn bij alle besluiten die deze belangen raken. De Kinderombudsman beveelt *scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden en gemeentelijke jeugdhulp* aan om de belangenafweging en besluitvorming over individuele ondersteuning transparanter te maken en in lijn te brengen met artikel 3 van het kinderrechtenverdrag en de richtlijnen van het Kinderrechtencomité hierover. De Kinderombudsman vraagt van *de minister van basis- en voortgezet onderwijs* om hierover afspraken te maken met het onderwijsveld en met de VNG en tot gezamenlijke richtlijnen te komen.

Belangenafweging en besluitvorming in lijn brengen met de richtlijnen van het Kinderrechtencomité en het Kinderrechtenverdrag betekent dat het belang van het kind allereerst systematisch onderzocht moet worden en dat het voor alle betrokken partijen, inclusief kinderen en ouders, duidelijk is welke elementen hierbij meegewogen worden. Het Kinderrechtenverdrag schrijft voor dat er hierbij onder andere gekeken wordt naar de specifieke bijzonderheden en kwetsbaarheden van een kind, naar de thuissituatie, de gezondheid en vermogens van een kind. Ook is voorgeschreven de mening van het kind zelf expliciet mee te wegen. Dat betekent niet dat het kindbelang altijd doorslaggevend is, maar wel dat wordt gemotiveerd wanneer het besluit anders is. Kinderen dienen dus altijd een terugkoppeling te krijgen van wat er met hun mening is gebeurd.

Vanuit de Kinderombudsman loopt er nu een pilot naar de besluitvormingsprocessen conform artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag binnen de jeugdzorg [<https://www.dekinderombudsman.nl/toolkit-beste-besluit>]. De Kinderombudsman adviseert om ook binnen het onderwijs gebruik te gaan maken van deze handreiking of deze handreiking toepasbaar te maken voor het onderwijs.

Daarnaast vraagt de Kinderombudsman aan de *minister van basis en voortgezet onderwijs* om te onderzoeken hoe deze manier van besluitvorming ingezet kan worden om tot een adequate oplossing te komen voor thuiszittende kinderen.

5. Informeer en betrek kinderen beter bij besluiten zodat ondersteuning zowel adequater als toegankelijker wordt.

De Kinderombudsman roept *scholen en andere betrokken partijen* op om kinderen actief en constructief te betrekken bij alle besluiten over hun ondersteuning. In aanvulling op aanbeveling 4 moet, wanneer wordt onderzocht wat een kind nodig heeft en hier een afweging over wordt gemaakt, een kind bevraagd worden over zijn ervaring en mening op een manier die past bij zijn vermogens. Het kind moet tevens ook goed geïnformeerd zijn over het besluitvormingsproces zelf, over zijn rechten en de ondersteuningsmogelijkheden die er bestaan.

De Kinderombudsman vraagt van de *minister van basis- en voortgezet onderwijs* om de informatievoorziening voor kinderen en hun ouders te verbeteren en een beleidsmaatregel te treffen die ertoe bijdraagt dat kinderen in het besluitvormingsproces over hun ondersteuning gehoord en geïnformeerd worden, volgens de richtlijnen van het Kinderrechtencomité. Daarnaast is het van belang dat als onderdeel van de pedagogische en didactische kwaliteit in de klas en op school er regelmatig oog en oor is voor kinderen om na te gaan wat hun behoeften zijn en of de geboden ondersteuning volstaat. De Kinderombudsman vraagt aan de *minister van basis- en voortgezet onderwijs* om met de *onderwijsinspectie* in gesprek te gaan, hoe het horen en informeren van kinderen onderdeel kan worden van hun toezicht op scholen.

6. Stel concrete doelen op wat het onderwijs voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte moet bereiken, monitor de effecten van extra ondersteuning op kinderen en betrek daarbij hun perspectief zodat kan worden vastgesteld of de ondersteuning adequaat is.

In passend onderwijs is het nu overgelaten aan scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden om te definiëren wie er in aanmerking komt voor extra ondersteuning en welke ondersteuning wordt toegekend. Om die reden kan niet worden vastgesteld of alle leerlingen die ondersteuning nodig hebben ook een adequaat aanbod krijgen. Daarnaast blijkt dat scholen zich te weinig verantwoordelijk over de middelen voor passend onderwijs en de effecten die ze bereiken op het niveau van de leerling en de school. Om passend onderwijs te verbeteren moet beter en structureel in beeld worden gebracht wat het effect is van extra ondersteuning op de leerling. Dit moet gemonitord worden en daarbij moet ook de ervaring en mening van het kind zelf in kaart worden gebracht. Om de effecten van ondersteuning te kunnen monitoren, is het nodig om vooraf doelen te stellen wat de

ondersteuning voor het kind moet bereiken. De Kinderombudsman roept *Het Rijk* op om samen met partijen uit het veld te komen tot concretere doelen voor het kind en een plan te maken hoe de effecten van passend onderwijs op de leerling gemonitord worden en hoe kinderen daar zelf structureel bij betrokken kunnen worden. In het jeugdhulpdomein is inmiddels al brede ervaring opgedaan met het monitoren van de effectiviteit van interventies. Het lijkt de Kinderombudsman daarom nuttig als het onderwijsveld en het jeugdhulpdomein ook op dit gebied nauwer gaan samenwerken en van elkaar kunnen leren.

8. REFLECTIE

Met dit onderzoek hebben we informatie opgehaald bij kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte over hun ervaringen met passend onderwijs. Het horen van wat kinderen zelf ervaren is belangrijk en voorwaarde voor het ontwikkelen van goed beleid. Daarbij is het horen van kinderen en hun visie meewegen in besluiten een kinderrecht. Niet voor niets, want beleid wordt hier beter van.

Doordat dit onderzoek plaatsvond ten tijde van de lockdown, hebben we een aantal aanpassingen moeten doen in de methode van onderzoek. Idealiter hadden we een volledig kwalitatief onderzoek gedaan, die voornamelijk zou hebben bestaan uit schoolbezoeken, waarbij kinderen veel ruimte zouden hebben gekregen om met ons hun ervaringen te delen. Deze diepgang is met inzet van de vragenlijst mogelijk wat verloren gegaan, al hebben we deze in de telefonische interviews wel kunnen waarborgen.

Ook hebben we relatief weinig professionals kunnen spreken, die mogelijk meer inzicht hadden kunnen geven in de knelpunten van het systeem van passend onderwijs. Zo viel het ons in de eerste fase van het onderzoek op – toen face to face interviews nog wel mogelijk waren – dat kinderen heel tevreden waren over de ondersteuning die ze kregen, terwijl professionals veel meer aanliepen tegen organisatorische problemen in het opzetten van deze ondersteuning.

De vragenlijst heeft een goed beeld opgeleverd van de mate van tevredenheid van kinderen over passend onderwijs en op welke verdragsverplichtingen hun belemmeringen en behoeften voornamelijk betrekking hebben. Wat we niet kunnen opmaken uit de vragenlijst is waarom kinderen bepaalde belemmeringen ervaren en waar hun behoeften vandaan komen. Dit hebben we kunnen ondervangen door een aantal aanvullende telefonische interviews.

In de vragenlijst hebben we wel een vergelijking kunnen maken tussen de ervaring van kinderen die naar verschillende schoolsoorten gaan, wat op basis van de interviews niet mogelijk was. We konden op basis van de analyse alleen algemene verschillen in tevredenheid vaststellen. We konden niet achterhalen waar de verschillen vandaan kwamen. Daarom hebben we in de slotconclusies geen expliciete conclusies getrokken over de verschillende schoolsoorten.

Tot slot: kinderen kunnen met name goed reflecteren op hun ervaring in de klas en op school maar hebben minder goed zicht op het bestuurlijke systeem van passend onderwijs, waarbinnen hun ondersteuning wordt georganiseerd. Dankzij de interviews met volwassenen en de analyse van de ombudsmeldingen hebben we wat meer context gekregen bij de ervaring van kinderen en een aantal knelpunten in het systeem belicht, die relevant zijn voor de belemmeringen die kinderen ervaren.

Passend onderwijs is op systeemniveau al uitvoerig geëvalueerd, waarbij de ervaring van met name professionals en ouders uitgebreid is meegenomen. Met ons onderzoek wilden we juist een stem geven aan de kinderen die van het passend onderwijs gebruik maken, en hun ervaring staat in dit onderzoek dan ook centraal. Samen met de informatie die al bekend is, en wat in dit onderzoek nog aanvullend onder betrokken volwassenen verzameld is, denken wij dat er voldoende kennis voor handen is om de ervaringen van kinderen ook vanuit een systeemniveau te duiden.

LITERATUURLIJST

1. Binsbergen, van, Pronk e.a. (2019), Niet thuisgeven Schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen.
2. College voor de Rechten van de Mens (2016), Jaarlijkse rapportage.
3. Committee on the Rights of the Child (2001), General comment No. 1 (2001), The aims of education, UNCRC.
4. Committee on the Rights of the Child (2006), General comment No. 9 (2006): The rights of children with disabilities.
5. Committee on the rights of persons with disabilities (2016), General comment no. 4 (2016) on the right to inclusive education.
6. De Kinderombudsman (2019), In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind. Het Kinderrechtenverdrag als kompas voor besluitvorming.
7. De Kinderombudsman (2013), Van leerplicht naar leerrecht.
8. Grinten, Walraven, e.a. (2018), Landelijk Inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018.
9. Huisman en Zoontjes (2016), Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving. Eindrapport.
10. Ledoux, Wijers, e.a. (2019), Basisondersteuning in het passend onderwijs deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk.
11. Ledoux & Waslander (2020), Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020.
12. Ledoux & Waslander (2019), Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Deel 5: Tussenstand.
13. Ledoux & Waslander (2018), (2018), Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden.
14. Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012
15. Minister van BVOM en minister van VWS (2019), Brief Voortgang onderwijs-zorg 30 oktober 2019.
16. Minister van BVOM, minister van VWS en minister van Rechtsbescherming (2019), Brief Stand van Zaken Thuiszitters, 15 januari 2019.
17. Onderwijsinspectie (2020), De Staat van het Onderwijs.
18. Onderwijsinspectie (2019), De Staat van het Onderwijs.
19. Onderwijsraad (2020), Steeds inclusiever.
20. Smeets, Ledoux, e.a. (2019), Passend onderwijs in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezetonderwijs.

BIJLAGE 1: REFLECTIE VAN JONGPIT OP HET ONDERZOEK

JONGPIT

De jongeren van JongPIT, de stichting voor én door jongeren met een chronische aandoening of beperking, vinden het rapport van de Kinderombudsman erg belangrijk. JongPIT heeft als doel dat jongeren met een chronische aandoening of beperking volwaardig mee kunnen doen in de maatschappij. Wij zijn erg blij te zien dat in het rapport is gekeken vanuit het perspectief van het kind. Wij herkennen veel van de punten, waaronder: kinderen willen beter gezien worden en makkelijker aandacht kunnen krijgen in een één-op-één situatie, kinderen willen beter gehoord en geïnformeerd worden en constructiever betrokken zijn bij besluiten. Kinderen hebben behoefte aan meer maatwerk en kinderen willen dat er op school zowel bij volwassenen als kinderen meer kennis is van hun problematiek. Daarnaast hebben zij behoefte aan een vast aanspreekpunt. Naast deze belangrijke conclusies, zien wij alsnog meerdere punten van aandacht.

Van problematiek naar talenten

Als eerste, in het rapport wordt meerdere keren gesproken over 'de problematiek van het kind'. Wat ons betreft is het nog mooier om te spreken over de verschillende ondersteuningsbehoeften van verschillende kinderen. Problemen zijn vaak ook om te draaien naar krachten en een leerproces voor de totale groep. Hier mag wat ons betreft nog meer nadruk op liggen, omdat we geen 'zielige, complexe kinderen' zijn die extra hulp nodig hebben, maar een aanwinst voor de groep met onze eigen kwaliteiten, talenten en uitdagingen, net zoals ieder ander mens. Focus daarom meer op de talenten en kansen die deze kinderen bieden, in plaats van op hun beperkingen.

Leren van elkaar

Tevens komt in het rapport naar voren dat het pedagogisch klimaat op school en in de klas moet worden verbeterd. Het valt ons op dat in de onderzoeksgroep van dit rapport kinderen en jongeren met extra fysieke ondersteuningsbehoeften ondervertegenwoordigd zijn, wat kan bijdragen aan het dat structuur, rust en aandacht de punten zijn voor verbetering van het pedagogisch klimaat. Wij denken namelijk dat naast structuur, rust en aandacht er meer dingen zijn die bij kunnen dragen aan het pedagogisch- en klasklimaat. Leren van elkaar is hierin erg belangrijk. Kinderen die elkaar helpen kan een grote meerwaarde kunnen zijn voor het inclusieve gevoel in de klas. Zo leren kinderen en docenten de meerwaarde te zien van diversiteit, wat inclusief denken stimuleert. Dit zijn elementen die óók erg belangrijk zijn voor een verbetering van het pedagogisch klimaat.

Basisondersteuning versus extra ondersteuning

In het rapport komt naar voren dat kinderen met een eenvoudigere ondersteuningsvraag vaak goed worden geholpen, maar kinderen met complexere vragen onvoldoende hulp krijgen. Voor kinderen en jongeren met een complexere vraag is het op dit moment afhankelijk van willekeur of ze de juiste ondersteuning krijgen. Het mag niet afhankelijk zijn van de persoon die je tegenkomt, of jij de goede ondersteuning krijgt. Dit zou voor alle kinderen op elke school hetzelfde moeten zijn. Alle kinderen hebben recht op dezelfde mate van hulp en voorzieningen.

We maken ons grote zorgen over de kinderen en jongeren die uitvallen in het systeem. Kinderen met eenvoudigere hulpvragen en kinderen zonder hulpvragen groeien samen op, terwijl kinderen met complexere vragen uit hun beeld verdwijnen. De verwachting is niet dat dit de komende jaren gaat veranderen. We zijn om deze reden ook erg benieuwd wat de Kinderombudsman hieraan gaat doen.

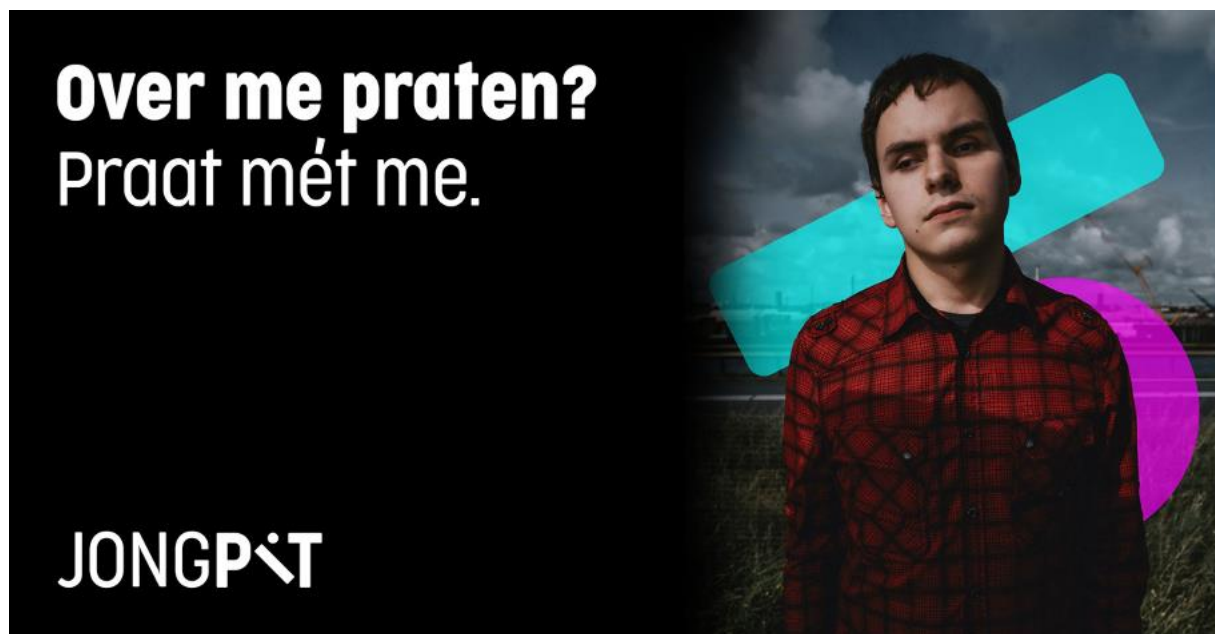
Luisteren naar het kind en de jongere

Wij zijn blij dat de Kinderombudsman expliciet benoemt dat het betrekken van kinderen en jongeren rondom de besluitvorming van de ondersteuning erg belangrijk is. Nog te vaak wordt er niet aan de kinderen en jongeren gevraagd waar zij tegenaanlopen en waar zij denken mee geholpen te zijn. Kinderen weten dit namelijk zelf vaak al heel goed en zouden dus bij kunnen dragen aan het langdurig vinden van oplossingen. Naast dat hier toezicht op moet zijn, is het ook belangrijk dat alle betrokkenen rondom de besluitvorming hier de meerwaarde van in gaan zien.

Naar een inclusieve samenleving

Op school leggen kinderen en jongeren een belangrijke basis voor hun toekomst: ze doen kennis op, ontwikkelen vaardigheden, laten hun stem horen, maken vrienden, leren samenwerken en bereiden zich voor op de arbeidsmarkt. Bij deze basis moeten we starten als we een samenleving willen waarin iedereen mee kan doen en zich optimaal kan ontwikkelen. Onderwijs waarin kinderen en jongeren van alle achtergronden met én zonder chronische aandoening of beperking samen kunnen spelen, leren en zich ontwikkelen. Onderwijs waarin iedereen welkom is. Het mag niet afhankelijk zijn van waar je woont, wie je tegenkomt en welke ondersteuningsbehoefte je hebt of je gelijke kansen krijgt. We zijn daarom ook blij dat de Kinderombudsman aandacht geeft aan dit onderwerp en streeft naar inclusief onderwijs.

Namens alle jongeren van JongPIT: Acha, Anne, Carlos, Celine, Daan, David-Jan, Dewi-Jill, Eline, Elise, Emma, Femke, Gabrielle, Heleen, Heleen, Jet, Judith, Judith, Kaya, Kim, Lauren, Leanne, Leonie, Leonie, Lisa, Maaïke, Mandy, Manon, Manon, Mathijs, Maurits, Meta, Narita, Nathalie, Noortje, Olav, Renee en Sanne.



BIJLAGE 2: DE VRAGENLIJST OVER PASSEND ONDERWIJS

Bedankt dat je onze vragenlijst invult!

Het team van de Kinderombudsman doet een onderzoek onder kinderen die op school extra hulp krijgen. Op dit moment is het natuurlijk een beetje een rare situatie omdat je helemaal niet naar school gaat door de Corona-maatregelen. Maar hiervoor deed je dat wel en hierna doe je dat ook weer. Hierover gaat deze vragenlijst, over hoe het is op school.

We willen graag weten of jij de extra hulp krijgt die jij nodig hebt, of jouw school goed bij je past en of jij je thuis voelt op school. Wat gaat er goed en wat kan er beter? Daarom hebben we een paar vragen voor je. We vinden het fijn als jij onze vragenlijst invult.

Vind je vragen op papier saai of moeilijk?

Dan kunnen we ook met je bellen. Vertel ons aan de telefoon jouw antwoorden en wij schrijven deze voor je op. Laat hieronder jouw emailadres achter, dan maken we snel een afspraak met je!

Uitleg over de vragenlijst

De vragenlijst bestaat uit 23 vragen. Je bent ongeveer 20 minuutjes bezig om deze in te vullen. Als je even pauze wilt houden, dan kan dat. De vragenlijst slaat automatisch op. Je kunt er dan later weer mee verder gaan.

De vragenlijst is 'anoniem'. Dat betekent dat wij niet kunnen zien wie jij bent of op welke school jij zit.

Wat doen we met jouw antwoorden?

Je vraagt je misschien nog af waar deze vragenlijst voor bedoeld is. En wat we doen met jouw antwoorden. We gebruiken jouw antwoorden voor ons onderzoek over passend onderwijs. Passend onderwijs betekent dat ieder kind een goede plek krijgt op school en extra hulp krijgt als dat nodig is. Wat jij en andere kinderen ons vertellen via deze vragenlijst schrijven we op in een rapport. Die sturen we op naar de minister van Onderwijs en de Tweede Kamer. We willen dat zij het rapport lezen en leren of er iets moet veranderen om school (nog) beter voor jullie te maken. De minister kan jullie ideeën en oplossingen dan meenemen als hij met veranderingen in het passend onderwijs aan de slag gaat. We vinden het belangrijk dat kinderen ook een stem hebben als er veranderingen in het passend onderwijs komen.

Maak kans op een bol.com bon

Vul jij de vragenlijst in tot het einde, of bel je met ons over de vragenlijst? Dan maak je kans op een bon van bol.com. Hiermee kun je iets leuks voor jezelf kopen. We verloten er 20 onder alle deelnemers. Wil jij hier aan mee doen? Laat dan hieronder jouw emailadres achter. Dan nemen we contact met je op als je gewonnen hebt! Daarna verwijderen we uiteraard jouw emailadres.

De Kinderombudsman

Wil je meer weten over de Kinderombudsman en wat wij doen? Kijk dan op onze website www.dekinderombudsman.nl.

Alvast bedankt!

1. Wil je graag dat we jou bellen en/of wil je meedoen aan de loterij? Laat dan hier jouw emailadres achter.

Ik wil dat je mij belt en ik wil kans maken op een bol.com bon

Ik wil dat je mij belt, maar ik wil niet meedoen voor de bol.com bon

Ik vul de vragenlijst in en wil kans maken op de bol.com bon

Ik vul de vragenlijst in, maar ik wil niet meedoen voor de bol.com bon

Mijn email is

* 2. Ik ga naar *(achtergrond-informatie)*

De basisschool en krijg daar extra hulp

Het speciaal basisonderwijs

Het speciaal onderwijs

Het voortgezet onderwijs en krijg daar extra hulp

Het voortgezet speciaal onderwijs

Ik ga niet naar school, maar zit al een tijdje thuis

Een paar vragen over jou zelf

3. Ik ben een *(achtergrond-informatie)*

Jongen

Meisje

Anders

4. Mijn leeftijd is *(achtergrond-informatie)*

10 - - - - - 18

5. Mijn school is dicht bij mijn huis in de buurt *(Toegankelijkheid)*

Ja

Nee

*6. Ik krijg extra hulp vanwege... Je kunt meerdere hokjes aanvinken *(achtergrond-informatie)*

Dyslexie of dyscalculie

ADHD of ADD

Autisme of autisme spectrum stoornis

Angstklachten of somberheidsklachten

Een lichamelijke beperking of ziekte

Hoogbegaafdheid

Anders, namelijk

*7. Kun je vertellen wat voor extra hulp jij op school krijgt? *(achtergrond-informatie)*

8. Wie vult deze vragenlijst in? *(achtergrond-informatie)*

Ik zelf

Ik zelf samen met een van mijn ouders of een andere volwassene die ik vertrouw

Ik als ouder/verzorger vul de vragenlijst in

Ondersteuning op school

*9. Wat vind je van de hulp die je krijgt op school? *(Kwaliteit)*

Goed

Voldoende

Matig

Onvoldoende

Wil je daar iets meer over vertellen?

10. Wie zorgt er voor dat jij de hulp krijgt die je nodig hebt? Je kunt meerdere hokjes aanvinken. *(informatievoorziening en stem van het kind)*

Mijn ouders

Mijn school

Het samenwerkingsverband/andere mensen buiten school

Mijn mentor

Dat weet ik niet

Anders, namelijk

* 11. Heb je zelf iets kunnen zeggen over de hulp die je krijgt? *(informatievoorziening en stem van het kind)*

Ja

Nee

Nee, maar mijn ouders/verzorgers hebben er goed met mij over gepraat

*12. Zijn er mensen op school die belangrijk voor je zijn en die jou helpen? Je kunt meerdere hokjes aanvinken. *(Veiligheid)*

Ja mijn mentor en/of andere docenten

Ja, mijn vrienden

Ja, mijn IB-er en/of andere hulpverleners

Nee

Anders, namelijk

Ervaring met school

13. Vind je dat jouw school goed bij jou past? *(Kwaliteit)*

Heel goed

Best wel goed

Niet zo goed

Nee

Wil je hier iets meer over vertellen?

*14. Wat vind je goed op jouw school?

*15. Wat vind je niet goed op jouw school?

16. Praat jij of praten jouw ouders/verzorgers met school over wat je fijn en niet fijn vindt op school? *(Toegankelijkheid)*

Ja

Soms, alleen als het écht belangrijk is

Nee, omdat...

Wil je hier iets meer over vertellen?

*17. Kun je op school de dingen doen die je leuk vindt en waar je goed in bent? *(Adequaatheid)*

Ja

Nee

Soms

Thuis voelen op school

18. Voel jij je veilig op school? (*Veiligheid*)

Ja, altijd

Ja, meestal

Soms niet

Nooit

Wil je hier meer over vertellen?

19. Heb je vrienden/vriendinnen in de klas of op school? (*Inclusiviteit*)

Ja, zowel in mijn klas als buiten mijn klas

Ja, in mijn klas

Nee, niet zo veel op school maar wel thuis

Nee, ik mis vrienden en vriendinnen in mijn leven

Wil je hier iets meer over vertellen?

*20. Voel jij je thuis op school? (*Inclusiviteit*)

Ja, altijd

Ja, meestal

Soms niet

Nooit

*21. Wat is voor jou belangrijk om je thuis te voelen op school?

Tot slot

*22. Stel, je bent de directeur van jouw school. Wat zou jij dan veranderen op school voor leerlingen die extra hulp nodig hebben?

23. Wil je nog iets kwijt dat wij niet gevraagd hebben?

24. Wil je meer aan ons vertellen over hoe jij het vindt op school? We kiezen een paar kinderen en jongeren uit voor een extra telefonisch interview. Wil jij dat wel? Vul dan hieronder je mailadres in. Dan maken we snel een afspraak met je! Daarna verwijderen we jouw emailadres uiteraard.

Voor thuiszitters

25. Jouw situatie is heel bijzonder en niet fijn voor je! De vragen in deze vragenlijst passen niet goed bij de situatie waar jij in zit. We zouden wel heel graag met je praten! We selecteren daarom een aantal kinderen om telefonisch mee te praten. Vind je het goed als we met jou bellen over jouw situatie? Als je dat goed vindt, dan kun je hieronder jouw emailadres achterlaten. We mailen je dan om een belafspraak met je te maken. Daarna verwijderen we jouw emailadres uiteraard!

BIJLAGE 3: CIJFERMATIG OVERZICHT VAN DE ANTWOORDEN OP DE VIER OPEN VRAGEN

	Algemene groep	BO+/VO+	SO/VSO	SBO
Wat gaat er goed op jouw school?				
Aardige juf/meester	17,9% (n=20)	18,6% (n=16)	19% (n=4)	-
Hulp/meedenken	16,1% (n=18)	16,3% (n=14)	19% (n=4)	-
Maatwerk	11,6% (n=13)	-	14,3% (n=3)	-
Vrienden/klasgenoten	-	15,1% (n=13)	-	X
Kleinere klassen/aandacht	-	-	14,3% (n=3)	X
Wat gaat er niet goed op jouw school?				
Meer hulp/geld voor hulp	18,7% (n=20)	23,5% (n=19)	-	-
Niets	15% (n=16)	12,3% (n=10)	28% (n=6)	-
Meer structuur/instructie	15% (n=16)	13,6% (n=11)	19% (n=4)	X
Meer begrip/geduld	12,1% (n=13)	-	19% (n=4)	X
Meer maatwerk/flexibiliteit	10,3% (n=11)	12,3% (n=10)	-	-
Alles	-	-	-	X
Belangrijk om je thuis te voelen op school				
Gezien + gehoord worden (begrip)	25,7% (n=28)	23,5% (n=20)	36,8% (n=7)	X
Sfeer/lieve docenten	23,9% (n=26)	24,7% (n=21)	21,1% (n=4)	X
Vrienden	19,3% (n=21)	20% (n=17)	15,8% (n=3)	X
Jezelf kunnen zijn/niet worden gepest	12,8% (n=14)	12,9% (n=11)	10,5% (n=2)	X
Als je directeur was...				
Meer hulp/ondersteuning	16,8% (n=18)	20,5% (n=17)	-	-
Meer docenten/aandacht	12,1% (n=13)	12% (n=10)	10% (n=2)	X
Meer kennis over beperking	10,3% (n=11)	12% (n=10)	-	-
Leerlingen serieus nemen	-	-	10% (n=2)	-
Niets	-	-	10% (n=2)	-
Kleinere klassen	-	-	10% (n=2)	-

BIJLAGE 4: VRAGENLIJST INTERVIEWS KINDEREN

Wie ben jij?

1. Wie ben je, kun je wat over jezelf vertellen:
 - Leeftijd
 - Waar woon je? (check: thuisnabij)
 - Klas/niveau
 - Aandoening
2. Wat maakt jou bijzonder en weten ze dat op school?

Extra ondersteuning, zorg, hulp

3. Welke extra ondersteuning heb jij nodig op school?
4. Weet school dit en krijg je dit ook?
5. Wat vind je van de ondersteuning/zorg/hulp die je krijgt op school?
 - Ben je er blij mee? (ja: vertel iets meer, nee: wat moet er anders?)
 - Is het genoeg/teveel?
 - Wat heb je nodig op school om goed in je vel te zitten?
 - Heb je het idee dat school je hierin helpt? Ja: wat doet school concreet? Nee: wat zou school moeten doen?
6. Vind je dat deze school bij je past? Krijg je de kans om de dingen te doen die je graag leert en waar je goed in bent?
7. Wat vind je fijn op deze school en wat minder fijn? Weet school dit?

Besluitvorming

8. Wie heeft geregeld dat jij de hulp krijgt die je nodig hebt?
9. Heb je zelf je mening kunnen geven over de hulp die je krijgt en heb je informatie gekregen?
10. Ben je blij met de manier waarop de hulp geregeld is?

Veiligheid

11. Voel jij je veilig op school? Nee: weet school dit?
12. Wat heb je nodig om je veilig te voelen?
13. Zijn er mensen op school die belangrijk voor je zijn en die jou helpen?

Inclusiviteit/thuis voelen

14. Voel jij je thuis op school?
15. Heb je vriendjes/vriendinnetjes in de klas en in andere klassen?
16. Heb je goed contact met leerkrachten/docenten?
17. Wat is voor jou belangrijk om je thuis te voelen op school?

Tot slot

18. Als iets mocht veranderen op school voor leerlingen zoals jij, wat zou dat zijn?
19. Wil je zelf nog iets kwijt wat wij nog niet gevraagd hebben?
20. Heb je nog vragen?

BIJLAGE 5: VRAGENLIJST INTERVIEWS THUISZITTENDE KINDEREN

Wie ben jij?

1. Wie ben je, kun je wat over jezelf vertellen:
 - Leeftijd
 - Hoe is jouw thuissituatie?
 - Wanneer zat je voor het laatst op school en welke school was dat? Niveau/klas?
2. Wat doe jij gedurende een dag? Hoe ziet een dag van jou eruit? Volg je nog wel een vorm van onderwijs? Zo ja, hoe dan?
3. Wat maakt jou bijzonder? Waardoor is het voor jou lastig om zonder extra hulp naar school te gaan?

Geschiedenis

4. Op hoeveel scholen heb je in jouw leven gezeten?
5. Wat was jouw laatste school en hoe ging het daar? Kreeg je extra hulp en hoe vond je deze?
6. Hoe komt het dat je nu niet meer naar school gaat?
7. Wie hebben jou allemaal geholpen om wél een passende school voor je te vinden?
8. Tijdens de zoektocht naar een goede school voor jou, is er toen ook met jou zelf gesproken en heb je informatie gekregen?
9. Toen je nog naar school ging, hoe zat je toen in je vel? Hoe voelde het op die school?

Contact met anderen

10. Heb je nog contact met vriendjes/ vriendinnetjes van de scholen waar je op hebt gezeten?
11. Waren er mensen met wie je graag contact zou hebben gehouden?
12. Zijn er mensen met wie je kunt praten over de dingen waar je moeite mee hebt?
13. Zijn er mensen(geweest) die jou begrijpen?

Extra ondersteuning, zorg, hulp

14. Zijn er nu nog mensen die jou helpen als je thuis zit tijdens een schooldag? Zo ja, wat vind je van die hulp?
15. Wat voor soort extra ondersteuning heb je nodig als je wel naar school toe gaat?
16. Wat is voor jou het allerbelangrijkste als je weer terug zou gaan naar een school? Wat moet er in ieder geval goed geregeld zijn?
17. Wat zou jij nodig hebben op een school om goed in je vel te zitten?

Besluitvorming (terugkijken en vooruitkijken)

18. Zijn er nu mensen bezig om te zorgen dat jij weer terug kan gaan naar school?
 - Zo ja, wie helpen jou hierbij? Zo nee, waarom niet?
 - Heb jij van iemand informatie gekregen over wat jouw mogelijkheden zijn wat betreft school? Zo ja, wie was dit? Wordt er voor jouw gevoel genoeg rekening gehouden met jouw mening? Wat is er aan jou gevraagd?

Veiligheid

19. Voelde je je veilig op de school waar je voor het laatst naar toe ging?
20. Wat heb je nodig om je veilig te voelen op school?

Inclusiviteit/thuis voelen

21. Voelde je je thuis op de school waar je voor het laatst naartoe ging?
22. Wat is voor jou belangrijk om je thuis te voelen op school?

Tot slot

23. Als iets mocht veranderen op school voor leerlingen die extra hulp nodig hebben, zoals jij, wat zou dat zijn?
24. Wil je zelf nog iets kwijt wat wij nog niet gevraagd hebben?
25. Heb je nog vragen aan ons?

BIJLAGE 6: OVERZICHT VAN DE ANALYSE VAN DE EIGEN MELDINGEN

In 2018 en 2019 zijn er in totaal 845 meldingen geregistreerd over onderwijs. In 19,2 procent van de gevallen (n=162) betreft dit meldingen over passend onderwijs⁷⁷. In dit hoofdstuk richten we ons op deze 162 meldingen.

Hoe zien de klachten eruit?

We hebben de knelpunten die uit een melding naar voren komen gekoppeld aan de verdragsverplichtingen die het analysekader vormen voor dit onderzoek (zie hoofdstuk 2 en 4). Omdat er in veel meldingen meerdere knelpunten worden benoemd, is het totaal aantal van geanalyseerde knelpunten hoger dan het totaal aantal bekeken meldingen. In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van het totaal aantal geanalyseerde knelpunten per verdragsverplichting. Daarbij is ingedeeld of het knelpunt betrekking heeft op het handelen van de school of op het handelen van de gemeente of een lokale organisaties anders dan de school.

Verdragsverplichting	Registraties 2018-2019
<i>Klachten over School</i>	
Toegankelijkheid	51
Kwaliteit	27
Adequaatheid	65
Beschikbaarheid	16
Besluitvorming	47
Veiligheid	28
<i>Klachten over de gemeente en lokale organisaties</i>	
Toegankelijkheid	33
Kwaliteit	5
Adequaatheid	6
Beschikbaarheid	5
Besluitvorming	23
Totaal	306

⁷⁷ In eerste instantie hebben we klachten genomen die geregistreerd zijn onder het trefwoord passend onderwijs, thuiszitters/vroegtijdig schoolverlaters of hoogbegaafdheid. Dit betrof 305 zaken. Hiervan bleken er 91 uiteindelijk niet over passend onderwijs te gaan. Daarnaast zijn er 52 zaken niet geanalyseerd omdat er uit de analyse geen nieuwe informatie meer kwam en het punt van verzadiging bereikt was. Van deze 52 zaken is daarom het onduidelijk of deze allemaal over het passend onderwijs gaan.

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



de Kinderombudsman

Postbus 93122

2500 AC DEN HAAG

T 0800-8765432

info@dekinderombudsman.nl

www.dekinderombudsman.nl