

Hoera! Ik ga weer naar school.

Leerlingen met psychische of gedragsproblemen die thuiszitten



De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl

Hoera! Ik ga weer naar school.

Leerlingen met psychische of gedragsproblemen die thuiszitten

Onderzoeksteam

mevrouw mr. J. Verhoef

mevrouw mr. E.J.E. Govers-Vreeburg

mevrouw mr. D.M.S. Lubbersen

Ondersteuning

mevrouw C.M. Reijndorp

Rapportnummer: 2011/001

Datum: 24 januari 2011

Beschouwing

Het is zeer onwenselijk dat kinderen niet naar school gaan. Toch komt het in te veel gevallen voor dat kinderen geen plek op een school kunnen krijgen. Dagelijks kan het om 1000 kinderen gaan. We hebben een breed opgezet onderwijssysteem met allerlei verschillende schoolsoorten. Voor kinderen met een beperking zijn er diverse voorzieningen. De onderwijsmachinerie heeft de neiging om in standaardkinderen te denken. Als kinderen ‘afwijkend gedrag’ vertonen, een ‘vlekje’ hebben, dan blijkt maatwerk moeilijk te realiseren. Kinderen met een vlekje worden zo te vaak buiten school geplaatst. Rond 1000 kinderen per dag, tegen de 3000 kinderen zijn langer dan vier weken thuis. Een moeder schreef ons naar aanleiding van ons onderzoek dat haar inmiddels volwassen zoon in totaal zes jaar thuis heeft gezeten. Dat zijn schrijnende gevallen.

Kan het anders? Tijdens ons onderzoek sprongen een paar opmerkelijke situaties in het oog. Een kind dat in de problemen komt op school, eindigt in het hokje van de conciërge. Maar ook een zevenjarige jongen die in afwachting van een betere plaatsing tijdelijk ondergebracht kon worden in een groep 12-jarigen in het speciaal onderwijs. Veel geld wordt gespenseerd aan onderwijs en aan speciaal onderwijs.

Vele instanties en instituties zijn betrokken bij het in goede banen leiden van het complexe onderwijssysteem. Maar ondanks dat – of juist daarom – loopt het in onaanvaardbaar veel gevallen niet goed. Voor de kinderen zijn dat gemiste kansen en brengt dat het verdriet van uitsluiting mee. Ouders zitten met zorgen om hun kind, met zorgen vanwege de leerplicht. De aanpak van kinderen die niet zomaar op een school passen moet meer probleemoplossend zijn. Het kind met zijn kansen en beperkingen moet centraal staan, evenals de betrokken ouder(s). Probleem oplossen betekent dat niet de bevoegdheden, de systemen en de geldstromen leidend mogen zijn. Er is niet één model zaligmakend. Probleem oplossen betekent dat de belangrijke spelers in enige vorm rond de tafel gaan zitten en concreet bespreken hoe in een bepaalde situatie snel een plaats voor een kind gevonden kan worden. In de praktijk zijn op sommige plaatsen ook goede initiatieven genomen die aantonen dat een andere aanpak werkt. Constructieve samenwerking van de betrokken instanties en functionarissen is daarbij van groot belang. Deze initiatieven verdienen landelijk navolging. Bij het tot stand brengen van de samenwerking kan de leerplichtambtenaar een sleutelrol vervullen. Gemeenten moeten die rol van leerplichtambtenaren enerzijds verlangen en anderzijds ondersteunen. Gemeenten moeten voldoende aandacht hebben voor het

probleem van thuiszittende kinderen. Daarbij is ook de juiste instelling bij leerplichtambtenaren belangrijk en hun competentie om een bemiddelende rol te vervullen. Zij moeten de ouders en de leerling zoveel mogelijk betrekken bij de oplossing van het probleem. Goede communicatieve eigenschappen en vaardigheden zijn daarbij onmisbaar.

De Nationale ombudsman,


dr. A. F. M. Brenninkmeijer

Samenvatting

Drie thuiszitters

Een advocaat stuurde het dossier van Martijn, de moeder van Tijmen schreef aan de Nationale ombudsman en de moeder van Bram belde op. Martijn, Tijmen en Bram konden een tijd niet op school terecht en zitten of zaten alledrie ongewild thuis. Hun ouders vertellen hun verhalen in hoofdstuk 1. Op elk verhaal geven twee professionals die met onderwijs te maken hebben een reactie.

Niet ieder kind naar school?

De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat klachten van ouders die ten einde raad zijn omdat hun kind op geen enkele school terecht kan. Er is een uitgebreid en ingewikkeld systeem van schoolsoorten, instanties en deskundigen die zich bezighouden met het onderwijs. Al die instanties en deskundigen hebben hun eigen taken en mogelijkheden. Desondanks komt het nog – te – vaak voor dat kinderen, korte of langere tijd, thuiszitten terwijl zij wel naar school zouden moeten gaan.

In Nederland willen we dat alle mensen zoveel mogelijk mee kunnen doen en een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. Die opvatting wordt door iedereen gedeeld. De overheid rekent het tot haar verantwoordelijkheid om zich daarvoor in te zetten. Toch zijn er kinderen als Martijn, Tijmen en Bram die langere tijd thuiszitten ondanks het uitgebreide systeem van scholen en begeleiding.

Kinderen hebben recht op onderwijs. Dat recht is van belang voor de samenleving en voor het individu. De samenleving heeft baat bij volwaardige deelnemers en elk mens heeft er baat bij dat hij mee kan doen. In Nederland bestaat een leerplicht opgenomen in de Leerplichtwet. In de Nederlandse wetgeving is geen recht op toegang tot een school opgenomen.

Kinderen met gedragsproblemen en/of psychische problemen ondervinden nogal eens moeilijkheden rond het schoolbezoek. Uit het thuiszittersonderzoek 2008-2009 van Ingrado, de landelijke vereniging van leerplichtambtenaren, blijkt dat deze kinderen oververtegenwoordigd zijn onder de thuiszitters. Het lijkt erop dat een kind moet passen binnen het bestaande onderwijsaanbod en dat het onderwijs zich niet voldoende aanpast aan het kind.

Het aantal thuiszitters is niet precies vast te stellen. Ingrado komt in haar onderzoek tot een getal van jaarlijks 2500-3000 leerplichtige kinderen die langer dan vier weken thuiszitten; de gemiddelde duur van het thuiszitten bedraagt vier maanden. Dagelijks zitten tussen de 800 en 1100 kinderen thuis.

Er zijn diverse redenen waardoor een kind thuis kan komen te zitten. Als een kind gedrags- en/of psychische problemen vertoont, kan de school niet altijd meer bieden wat het kind nodig heeft. De beperkingen van het reguliere onderwijs gaan dan een rol spelen.

Wanneer er dan geen andere school te vinden is die het kind wil toelaten, er wachtlijsten zijn voor de speciale scholen of de procedures veel tijd in beslag nemen, komt het kind thuis te zitten.

Bij een kind dat problemen heeft op school kan een heel scala aan professionals en instanties betrokken zijn. De professionals hebben ieder hun eigen visie op de situatie. Die visie wordt opgetekend in het dossier en het dossier vormt de basis voor de zoektocht naar een oplossing. Er lijkt echter niemand te zijn die uiteindelijk verantwoordelijk is voor het vinden van een oplossing voor het kind. Er bestaan inmiddels vormen van overleg, zoals de Zorgadviesteams op scholen. In een aantal gemeenten vinden rondetafelbijeenkomsten plaats over thuiszittende kinderen.

In de meeste gevallen informeren de professionals elkaar over de situatie van het kind en de ouders en over wat de beste oplossing zou zijn. Het is opvallend dat het kind zelf of zijn ouders vaak niet de gelegenheid krijgen om mee te praten en hun visie op de situatie te geven.

Weer naar school?

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat in de afgelopen jaren diverse maatregelen zijn genomen om thuiszitten te voorkomen. Het probleem blijkt niet met één specifieke maatregel op te lossen. Voor ieder kind zijn de omstandigheden weer anders.

Twee werkwijzen waarmee professionals een oplossing zoeken voor thuiszittende kinderen worden besproken. Beiden hebben hun waarde:

De actietafel, waarbij de deskundigen samen de dossiers van de thuiszittende kinderen bespreken, heeft grote voordelen. Het probleem komt op tafel en gezamenlijk wordt naar een oplossing gezocht.

De onderwijsconsulent wordt meestal door ouders ingeschakeld. Hij praat met de ouders en het kind en gaat dan zoeken naar een oplossing waar hij de ouders en de leerling ook steeds bij betreft.

De sterke punten van de actietafel en de onderwijsconsulent kunnen gecombineerd worden:

- als alle professionals bij elkaar zitten, wordt de oplossing een gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- als de ouders bij de ronde tafel worden betrokken, kunnen zij hun bijdrage leveren aan de oplossing.

Het onderzoek heeft daarnaast een aantal aspecten in beeld gebracht die belangrijk zijn voor een daadwerkelijke oplossing. Dit zijn:

- Kindgericht, ouders erbij
- Signaleer in een vroeg stadium
- Werk samen
- Zet in op leerrecht

De Nationale ombudsman is van mening dat kindgericht werken in iedere samenwerking van professionals rond thuiszitters op de eerste plaats moet staan. De professionals moeten vanuit het kind naar oplossingen zoeken en de lijnen daarbij zo kort mogelijk houden. De ombudsman benadrukt dat de ouders daarbij zoveel mogelijk moeten worden betrokken en dat er aandacht moet zijn voor hun positie. Initiatieven zoals de actietafel, bespreking van probleemleerlingen in zorgadviesteams en binnen andere samenwerkingsverbanden geven goede resultaten. Professionals bespreken de situatie met elkaar en zoeken samen naar mogelijke oplossingen. Door concrete afspraken te maken over wie wat gaat doen en tegelijkertijd in actie te komen wordt de weg terug naar school aanzienlijk bekort.

Conclusie

De leerplichtambtenaar kan, naar het oordeel van de Nationale ombudsman, een belangrijke rol spelen bij het oplossen van de thuiszittersproblematiek. Hij moet naast leerplicht ook inzetten op leerrecht. Dat kan hij doen door een regierol op zich te nemen in de samenwerking tussen de betrokkenen en door bemiddelend op te treden. Daarbij is van belang dat de leerplichtambtenaar daarvoor ruimte krijgt van het gemeentebestuur.

De Nationale ombudsman beveelt de gemeenten aan om de taak van de leerplichtambtenaar ruim in te vullen. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- a. leerplichtambtenaar als spin in het web en bemiddelaar
- b. voorkómen
- c. kind centraal, ouders erbij

Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
1. Drie thuiszitters	
Martijn	3
Tijmen	6
Bram	9
2 Niet ieder kind naar school?	
2.1 Zorgen over thuiszitters	12
2.2 Onderwijs een recht?	13
2.3 Voor alle kinderen?	14
2.4 Hoeveel kinderen zitten thuis?	15
2.5 Waardoor zitten kinderen langere tijd thuis?	15
2.6 Wie heeft de regie?	17
2.7 Hebben de ouders invloed?	18
3 Weer naar school!	
3.1 Van probleem naar oplossing	19
3.2 Professionals aan zet	19
3.3 Effectieve initiatieven	21
3.4 Kindgericht, ouders erbij	23
3.5 Signaleer thuiszitten in een vroeg stadium	24
3.6 Werk samen	25
3.7 Zet in op leerrecht	26
3.8 Conclusies	27
4 Begrippenlijst	29
Bijlagen	
1 Verantwoording	33
2 Passend Onderwijs	35
3 Een korte schets van het speciaal onderwijs	37
4 De omgeving van de leerling	38
5 Cijfers en achtergronden rond thuiszittende kinderen	42
6 Literatuur	45
7 Bloemlezing reacties gemeenten	47

Leeswijzer

In dit rapport leest u in hoofdstuk 1 drie verhalen van kinderen die ongewild thuiszitten.

Bij deze verhalen geven verschillende professionals uit het onderwijsveld een korte reactie op de situatie.

Vervolgens bevat hoofdstuk 2 een beschrijving van de thuiszitproblematiek. Zowel de algemeen gevoelde noodzaak van onderwijs voor alle kinderen als oorzaken van thuiszitten en de omvang van het probleem komen aan bod.

Om het thuiszitten zoveel mogelijk te beperken, zijn in de praktijk verschillende werkwijzen ontstaan. De actietafel en de bemiddeling door de onderwijsconsulent worden in hoofdstuk 3 besproken. De sterke punten van deze twee methoden worden benoemd en een aantal aspecten die van belang zijn voor een daadwerkelijke oplossing worden belicht. Aan het eind van hoofdstuk 3 komt de Nationale ombudsman tot aandachtspunten voor een oplossingsgerichte aanpak. In de verklarende begrippenlijst wordt de betekenis van de afkortingen en betrokken instanties toegelicht.

In de bijlagen bij het rapport vindt u eerst de verantwoording van het onderzoek. Daarna komt het achtergrondmateriaal. Hier treft u uitleg over de toekomstige Passend Onderwijsregeling, een korte schets van het speciaal onderwijs en van de omgeving van de leerling en een indruk van de aantallen thuiszitters. De literatuur die voor dit onderzoek is bestudeerd treft u aan op de literatuurlijst. Tot slot is een aantal reacties van leerplichtambtenaren geanonimiseerd terug te lezen in de bloemlezing.

1 Drie thuiszitters

Martijn

Een advocaat stuurde het dossier van Martijn aan de Nationale ombudsman. Martijn zat bijna een jaar lang thuis. Het verhaal van de moeder van Martijn.

“Martijn ging naar een school voor Speciaal Basisonderwijs. Ik vond dat het daar al een tijdje helemaal niet goed met hem ging. Hij kwam regelmatig thuis met blauwe plekken, soms een bloedneus. Ook werd Martijn uitgescholden door andere leerlingen en werd hij gepest. Ik had hier regelmatig contact over met de school, maar de school deed te weinig om de problemen te verminderen. Omdat de school niet genoeg deed, sprak ik zelf kinderen en hun ouders aan op ongewenst gedrag. De school verbood mij dat, maar zolang school niet voor verbetering zorgde, vond ik het mijn plicht om Martijn te beschermen. De school bood Martijn geen veilige plek. Hij zou volgens mij in het reguliere onderwijs beter op zijn plaats zijn. De school vond dat Martijn een heel laag IQ had en dat ik geen inzicht had in de rol die Martijn speelde bij de problemen op school. Dat Martijn blauwe plekken of een bloedneus opliep lag, naar de mening van de school, aan het feit dat Martijn een jongen is en bovendien motorisch zeer onhandig. Ik moest accepteren dat blauwe plekken er bij kinderen nu eenmaal bijhoren en blij zijn met de goede school en de veilige klas die er voor Martijn was. De school was van mening dat het SBO de beste plaats was voor Martijn.

Op een bepaald moment besloot ik Martijn thuis te houden. De school schakelde hierop de leerplichtambtenaar in. Tijdens een gesprek met school en de leerplichtambtenaar vertelde ik dat ik een reguliere school had benaderd. De leerplichtambtenaar zei dat hij daar weinig heil in zag. Potentiële scholen zouden immers informatie opvragen bij Martijns huidige school en het advies van de school was duidelijk. Als ik hem, tijdens een mogelijk lange zoektocht naar een nieuwe school, thuis zou houden zou de leerplichtambtenaar proces-verbaal moeten opmaken.

Aanvankelijk was Martijn nog steeds welkom bij zijn oude school. Dat veranderde echter; op een later moment meldde de school dat dat geen optie meer was, omdat er inmiddels teveel was gebeurd. De verhoudingen tussen de school en mij waren ook niet goed meer; de school stelde dat ik een kopie van het leerlingdossier van school zou hebben onttreemd toen ik dat dossier in mocht zien. De school had aangifte gedaan. Ik had aangifte gedaan van

mishandeling van Martijn. Het was volgens de school nu aan de onderwijsconsulent om te kijken of een oplossing mogelijk was.

Wij zijn er met de school ook niet meer uitgekomen, dat is wel duidelijk natuurlijk. Gelukkig had ik zelf inmiddels toch een school gevonden die wel bereid was om Martijn op te nemen. Het ging om een school in het speciaal onderwijs, maar dan voor kinderen met hoorproblemen en/of spraak/taalproblemen. Martijn mocht er eerst naartoe om geobserveerd te worden en daarna hebben we ook een indicatie voor deze school gekregen van de Commissie voor de Indicatiestelling. Hij gaat nu gelukkig weer met veel plezier naar school. Maar voordat het zo ver was heeft hij wel bijna een jaar thuisgezeten.”

De advocaat:

Wat mij aan dit dossier vooral opvalt is, dat tussen leerplichtambtenaar en de school regelmatig contact plaatsvond en dat deze contacten nogal informeel van aard waren. School en leerplichtambtenaar hadden overleg over de beste aanpak van de zaak, wisselden stukken uit die niet uitgewisseld behoorden te worden en soms leek het erop dat ze tot een gezamenlijke aanpak probeerden te komen, waarbij Martijns moeder als ‘de tegenpartij’ werd gezien.

Het leek er, kortom, op dat de leerplichtambtenaar teveel aan de kant van de school stond, onvoldoende objectief was. Ik heb aanwijzingen dat het vaker zo gaat, maar doordat ik in dit geval over het leerlingdossier kon beschikken, zag ik deze vermoedens bevestigd.

Verder kwam uit het dossier duidelijk naar voren dat over de plaatsing van Martijn op een andere school contacten plaatsvonden tussen deze beoogde nieuwe school en de oude school, waarbij de oude school een negatief advies gaf. Zo werd de weg naar een andere school ook min of meer afgesloten voor Martijn.

De onderwijsinspecteur:

De observatie van deze advocaat, namelijk dat leerplichtambtenaren soms met vooringenomenheid een verzuimmelding afhandelen, lijkt mij juist. Daar staat tegenover dat dit (gelukkig) meestal niet het geval is. De kans daarop is het grootst als de ambtsinstructie van de leerplichtambtenaar niet ingaat op de wijze waarop de leerplichtambtenaar in de tussenfase tussen de verzuimmelding en het proces-verbaal dient op te treden. In die ambtsinstructie zal in elk geval moeten staan dat de leerplichtambtenaar niet alleen bij de school, maar ook bij de jongere en zijn ouders kennis zal moeten vergaren over de omstandigheden waaronder het verzuim is ontstaan en verder dat hij deze kennis moet vergaren onafhankelijk van de school en in een setting buiten de school. In de casus lees ik dat de leerplichtambtenaar de ouders kennelijk op de school in het bijzijn van mensen van de school heeft gesproken. Dat lijkt mij ten ene male onjuist. Ook onjuist is het als de leerplichtambtenaar zich alleen verlaat op informatie die hij van de school of derden verkrijgt. Dikwijls is het zo dat leerplichtambtenaren zitting hebben in zogenoemde zorgadviescommissies of in ieder geval overleggen met de (interne begeleider van de) school en mogelijk andere ketenbetrokkenen en via die route het probleem van de betrokken jongere maar van één kant (de kant van de school)

belicht krijgen. Als die leerplichtambtenaar zich alleen daarop verlaat dan is de kans groot dat hij te veel aan de kant van de school komt te staan.

Het is de taak van de leerplichtambtenaar om in dat overleg de visie van de jongere en/of zijn ouders in te brengen. Hij is, ingevolge artikel 22, lid 1, Leerplichtwet 1969, immers de enige die de bevoegdheid heeft de ouders te horen en dus ook de enige die de eventueel gekleurde informatie van de school kan vergelijken met de eventueel gekleurde informatie van de ouders en/of de jongere zelf.

Uit deze casus lees ik verder dat er van de kant van de school en de leerplichtambtenaar vanuit wordt gegaan dat er bij wisseling van school door een potentieel ontvangende school vooraf inlichtingen over de leerling kunnen worden gevraagd bij de school die de betrokken leerling op dat moment nog bezoekt. Op grond daarvan zou een potentieel ontvangende school vooraf al vernemen wat de problemen van de aangemelde leerling zijn en haar beslissing over toelating daarvan laten afhangen.

Dit is een gang van zaken die in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en met artikel 42 Wet op het Primair onderwijs (artikel 43 Wet op de Expertisecentra).

Deze artikelen bepalen uitdrukkelijk dat het onderwijskundig rapport dient te worden opgesteld ten behoeve van de ontvangende school en niet ten behoeve van een school die nog aan het overwegen is de leerling toe te laten en dus nog geen ontvangende school is, hooguit een potentieel ontvangende school. Deze bepalingen verplichten ook niet tot verwerking van persoonsgegevens, waarmee deze verwerking – zonder uitdrukkelijke toestemming van degene wiens persoonsgegeven het betreft, of diens wettelijke vertegenwoordiger – in strijd komt met de Wbp.

Tijmen

Ten einde raad schreef Tijmens moeder naar de Nationale ombudsman. Haar 13-jarige zoon zat al maanden thuis en er was geen zicht op een plek voor hem op een school. Zij vertelde ons hun verhaal.

“Tijmen heeft een stoornis die PDD-NOS heet. Dat betekent dat hij een aantal kenmerken van autisme heeft. Tijmen heeft vooral veel behoefte aan structuur en duidelijkheid. We proberen daar thuis zoveel mogelijk rekening mee te houden, maar het loopt toch nog wel eens mis. Tijmen krijgt dan hele heftige driftaanvallen die soms wel een uur kunnen duren. Nou ja, eigenlijk is het geen woede maar vooral angst. Wij weten inmiddels wel hoe we daarmee moeten omgaan, maar voor buitenstaanders is dat natuurlijk veel moeilijker. Tijmen is heel erg op zichzelf. Hij zit het liefst de hele dag achter de computer en als dat niet kan wil hij TV kijken of met zijn Nintendo DS spelen. Hij zou het liefst altijd binnen zitten, in zijn eentje.

Tijmen heeft op de gewone school bij ons in het dorp gezeten en daar redde hij zich redelijk. We hadden wel een rugzakje voor hem, zodat de school extra dingen kon doen; begeleiding geven bij het omgaan met andere kinderen bijvoorbeeld. Veel contacten had hij er niet, maar dat vond hij ook wel prima.

We wisten dat de overstap naar het voortgezet onderwijs een probleem zou kunnen worden. Tijmen kan best aardig leren, dus daar lag het niet aan. Maar we waren bang dat hij het op zo'n grote school niet zou redden. Daar wordt van leerlingen verwacht dat ze allerlei dingen zelfstandig kunnen. Tijmen kan dat niet. Bovendien waren we bang dat zijn driftaanvallen tot problemen zouden leiden; iedere keer een andere leerkracht, en niet iedereen is even begripvol. Om van klasgenoten nog maar te zwijgen.

We hebben toen een school in het speciaal voortgezet onderwijs gezocht die heel goed bekend staat in de regio. Het is een cluster 4 school, dat betekent dat er kinderen naartoe gaan met leer- en/of gedragsproblemen. Deze school had het voordeel dat ze veel afweten van kinderen met een vorm van autisme er is maar één zo'n school.

Halverwege groep 8 legden we contact met de nieuwe school. Tot onze grote schrik bleek toen dat ze een wachtlijst hadden. Tijmen zou er na de zomervakantie nog helemaal niet terecht kunnen en de school kon ook niet zeggen wanneer er wel plaats zou zijn. Ze vonden het heel vervelend, maar alle klassen zaten vol en er was ook geen geld voor extra lokalen.

Ze waren wel met de gemeente in gesprek over uitbreiding van de school, maar dat zou zeker nog een jaar duren – als het al doorging.

Noodgedwongen is Tijmen toen naar een gewone school voor voortgezet onderwijs gegaan. Na een paar maanden werd al duidelijk dat het gewoon niet ging. Tijmen ging thuis steeds vaker helemaal door het lint en ook op school kon hij volledig blokkeren. Hoewel de school ons van tevoren had gezegd dat ze rekening zouden houden met zijn bijzonderheden, bleek dat toch nauwelijks te gebeuren. Bijna iedere dag was er wel iets. Hij werd op school ook gepest met zijn afwijkende gedrag en dat vond hij heel erg. Tijmen werd steeds somberder en hij begon ook regelmatig te zeggen dat hij liever dood was. Dan schrik je natuurlijk enorm als ouders.

We hebben er met de school over gepraat. Ze waren best van goede wil, maar eigenlijk hadden ze Tijmen niet veel te bieden. Ze gaven toe dat ze niet toegerust waren op dit soort problemen. In overleg met de psycholoog die Tijmen begeleidde, hebben we uiteindelijk besloten om Tijmen thuis te houden. Er was nog steeds geen zicht op een plekje op de speciale school.

Hij zit nu al meer dan een half jaar thuis. Met toestemming van de leerplichtambtenaar; die weet ook geen oplossing. Dat is zwaar, voor hem maar ook voor ons. We proberen zelf wel iets met hem te doen. Dat levert veel botsingen op en we hebben natuurlijk ook nog onze andere kinderen en niet te vergeten onze banen. Contacten met leeftijdgenoten heeft hij nu helemaal niet meer. Van leren komt weinig. Wij vinden het zo oneerlijk; toen dat zeilmeisje besloot dat ze de wereld rond wilde zeilen, viel iedereen over haar en haar ouders heen. Ze moest gewoon naar school want ze was leerplichtig en het zou slecht zijn voor haar ontwikkeling als ze niet met leeftijdgenoten kon omgaan. Voor Tijmen geldt precies het omgekeerde, hij zou graag weer naar school willen maar hij kan nergens terecht.”

Kort nadat Tijmens situatie aan de Nationale ombudsman was voorgelegd belde Tijmens moeder opeens op met goed nieuws: “De school heeft nu toch plaats voor Tijmen omdat hij sneller dan verwacht is doorgeschoven op de wachtlijst. Na de zomervakantie kan hij op zijn nieuwe school beginnen. Hij heeft dan een half jaar thuisgezeten.”

De leerplichtambtenaar

Een dergelijke situatie is - hoe vervelend ook - heel herkenbaar. De problematiek van de wachtlijst voor indicatiestelling en plaatsingen op dergelijke scholen voor speciaal onderwijs is helaas een gegeven. De leerplichtambtenaar kan geen plaatsing afdwingen, maar kan wel samen met de ouders van Tijmen druk uitoefenen op een -versnelde- plaatsing.

Daarnaast kan de leerplichtambtenaar bij het tijdelijk thuiszitten van Tijmen met de school voor Voortgezet onderwijs waar Tijmen nog ingeschreven staat, met de ouders én met de ambulante begeleider afspraken maken over het op afstand volgen van onderwijs.

In elk geval geeft een situatie als die van Tijmen weer eens te meer aan dat er ruim van te voren een route naar overstap naar een juiste school ingezet moet worden, een jaar is daarbij geen lange periode. Voor Tijmen had dit betekend dat hij na de entreetoets in groep 7 al voor plaatsing op de VSO was aangemeld. Die plaatsing bespreekt een school bij voorkeur in overleg met de ouders in het Zorg Advies team. Zeker gelet op passend onderwijs is het met elkaar vroegtijdig verkennen van een goede plaats enorm belangrijk. Een vrijstelling van het volgen van onderwijs is in de situatie van Tijmen niet aan de orde, hij krijgt alleen onderwijs op een andere plaats aangeboden namelijk thuis.

Expertise Centrum Speciaal Onderwijs

Deze casus geeft de realiteit goed weer. Vooral opvallend is dat de basisschool de problemen hanteerbaar vond, maar dat het daarna niet meer lukt in het regulier onderwijs. Het gros van het regulier (voortgezet) onderwijs is nog niet klaar voor passend onderwijs. Gelukkig kon Tijmen nog relatief snel geplaatst worden op de voorkeurschool; het speciaal onderwijs. Overigens lijken ouders een keuze te hebben – wettelijk is dit ook zo geregeld – en zij hebben daarnaar gehandeld.

De realiteit is anders. Er is gewoon nauwelijks plaats in het VSO van cluster 4. Inmiddels weten we dat met de door het kabinet Rutte voorgenomen bezuinigingsslag plaatsing van leerlingen als Tijmen in het speciaal onderwijs niet meer aan de orde zal kunnen zijn. De vraag is: wie blijft het belang van het kind met een speciale onderwijszorgvraag nog centraal stellen?

Bram

Bram is geboren met een zeldzame afwijking waardoor hij verstandelijk en lichamelijk beperkt is. Als hij 4 jaar oud is, heeft hij een ontwikkelingsachterstand. Zijn ouders vertellen zijn verhaal.

“Omdat bij Bram een IQ van 60 wordt vastgesteld, gaat hij naar een school voor Zeer Moeilijk Lerende Kinderen. Hij leert volgens ons niks nieuws. Wij weten dat Bram graag wil leren en stimuleren dat hij zich ontwikkelt. Daarom vragen wij de school om daar aandacht aan te besteden. De school verwijt ons dat wij niet kunnen accepteren dat Bram minder intelligent is dan wij. Dat komt hard aan. Wij willen alleen dat Bram zich blijft ontwikkelen. Bovendien vindt Bram leren leuk. Na lang aandringen geeft school Bram huiswerk. Bram gaat dan langzaam vooruit. Met de gekwalificeerde privé docent die hem twee dagdelen per week thuis les geeft, gaat het nog beter.

Als Bram 12 jaar is en de basisschool heeft doorlopen, wordt hij opnieuw getest. Zijn IQ is 85 in plaats van 60! Dit betekent dat hij eigenlijk niet als verstandelijk beperkt mag worden gezien. Toch gaat hij opnieuw naar een school voor speciaal basisonderwijs omdat hij sociaal nog beperkt is. Hij voelt zich op zijn gemak bij de kinderen uit zijn klas ook al is hij ouder. Zijn begeleidster, bekostigd vanuit zijn PGB, mag Bram een paar dagdelen in de week extra ondersteuning in de klas bieden.

Na twee jaar moet Bram doorstromen naar het voortgezet onderwijs. Het VMBO-niveau is voor hem te hoog gegrepen. Het praktijkonderwijs is voor hem een betere keus.

De speciale basisschool waar hij de afgelopen twee jaar op heeft gezeten, kan dat praktijkonderwijs aanbieden. Helaas haakt de school op het allerlaatste moment af. Als reden geeft de school dat zij er niet zeker van zijn of zij de benodigde zorg aan Bram kunnen bieden, ondanks de extra begeleiding.

Na een lange zoektocht vinden we een cluster 4 school die hem wil aannemen. De directeur is heel gemotiveerd en heeft een prima visie op het onderwijs aan deze groep leerlingen.

We hebben voor Bram dan inmiddels ook een indicatie voor zo'n school gekregen.

Zijn begeleidster kan twee ochtenden mee naar school voor extra ondersteuning.

Tot onze schrik merken we na verloop van tijd dat Bram niet veel leert. Het eerste half jaar is de leerkracht vooral bezig met kijken naar het kind. Pas na de kerst komt er een handlingsplan dat op geen enkele wijze recht doet aan de specifieke problematiek van Bram. Ook zijn er leerkrachten op school die niet gekwalificeerd zijn om les te geven. Eigenlijk zijn ze vooral bezig om de kinderen rustig te houden in plaats van kinderen iets te leren. Dit hadden we echt niet verwacht. Hoewel de school Bram niet kan bieden wat hij nodig heeft, hebben

we geen alternatief. Er is geen andere school te vinden die Bram aan wil nemen.

Bram wordt inmiddels ook flink gepest op school. Op een dag zegt hij dat hij eigenlijk liever naar de hemel wil.

Wij schrikken ons wild en besluiten direct dat Bram alleen nog met zijn begeleidster naar school gaat. In haar heeft hij een grenzeloos vertrouwen. De andere dagdelen blijft hij thuis. Kort daarna verhuist de begeleidster van Bram naar het buitenland. Vanaf dat moment gaat Bram helemaal niet meer naar school.

Bram zit thuis. Hij wil toch graag blijven leren. Wij vragen de school om lesmateriaal, overzicht van de lesstof die hij moet beheersen en toetsmateriaal. De school is passief en afhoudend. De boeken en het andere lesmateriaal krijgen wij niet. Ook toetsen worden maar mondjesmaat en pas na lang aandringen opgestuurd. Bram wil graag toetsen maken en is teleurgesteld als de school ze niet opstuurt. Wij kopen daarom zelf lesmateriaal en toetsen. Begrijpen doen we het niet. De school krijgt geld voor Bram (15.000 euro per jaar) maar toont geen interesse. En van begeleiding door leerkrachten is al helemaal geen sprake. Het thuiszitten duurt nu al ruim een half jaar. Bram is nog altijd leergierig en wil graag iets met dieren gaan doen. We hebben er voor gezorgd dat hij een paar dagen per week op een manege stage loopt.

Omdat we vastgelopen zijn, hebben we een onderwijsconsulent ingeschakeld. Die probeert een plek voor Bram te vinden op een MBO school, richting Dierverzorging. Probleem is dat Bram nooit Engels zal kunnen leren en daarom niet aan alle diploma-eisen kan voldoen. Voor scholen is dat een risico, zij zijn er juist bij gebaat wanneer zoveel mogelijk leerlingen een diploma halen. Maar Bram zou met een aantal deelcertificaten al verder kunnen.

We zitten met de handen in het haar. Al die jaren hebben we ons best gedaan om Bram zoveel mogelijk vooruit te helpen. Het lijkt erop dat Bram juist daardoor buiten de boot dreigt te vallen. Hij past niet meer op het speciaal onderwijs omdat hij daar inmiddels te slim voor is. Maar het reguliere onderwijs stelt weer te hoge eisen. Het lijkt wel of een kind als Bram zich beter niet kan ontwikkelen. Dan is er tenminste een school waar hij terecht kan. Zicht op een oplossing is er nog niet. Maar met de onderwijsconsulent zetten Bram en wij door in de hoop dat Bram volgend jaar eindelijk weer naar school kan.”

Gedragswerk

Eerlijk gezegd dacht ik dat het verhaal van Bram niet was gebaseerd op een echte situatie, maar was bedacht. Er stonden zoveel dingen in die zeer verrassend zijn. Zo zou het niet mogelijk moeten zijn dat een kind eerst een IQ van 60 heeft en daarna een IQ van 85. Dat betekent dat in ieder geval een fout is gemaakt bij het testen van Bram. En dat is wel heel belangrijk voor het vervolg van het verhaal; een kind met een IQ van 60 is een ZMLK-kind. Met de scholen die Bram heeft bezocht zou hij dan altijd overvraagd moeten zijn en dat verklaart de nodige problemen. Zou het IQ van 85 daarentegen correct zijn, dan zit Bram eigenlijk zo'n beetje op de grens van alles. Voor regulier onderwijs was hij dan waarschijnlijk nét niet goed genoeg en voor speciaal onderwijs zou hij dan aan de bovengrens zitten. Ook is het speciaal dat hij terecht kwam op een cluster 4 school. Onderwijs voor leerlingen met complexe gedragsproblemen en/of

psychiatrische stoornissen. Een omgeving waar het voor een jongen als Bram niet direct makkelijker wordt. Hoe dan ook, met dit IQ heeft Bram geen verstandelijke handicap; wel behoort hij hiermee tot een groep kinderen die nogal eens problemen heeft rond school, werk en dergelijke. Hij zit gewoon overal *nét* tussenin.

Wat de oplossing betreft: iedereen zou hier, wat mij betreft, om tafel moeten gaan zitten met de vraag, waarom Bram nou eigenlijk niet naar school kan. Of een MBO voor Bram een optie is, is daarbij wel de vraag; het zou heel goed zo kunnen zijn dat hij het daar toch niet redt met zijn cognitieve vermogens.

VO-Raad

De casusbeschrijving levert een verdeeld beeld op. Allereerst Bram die vraagt om een maatwerk aanbod. Blijkbaar is de (niet nader omschreven) afwijking van grote invloed op zijn mogelijkheden. In de eerste regel wordt gesproken van verstandelijk en lichamelijk beperkt. Daarna blijkt dat ook sprake is van contactproblemen.

De keuze voor de ZMLK-school is opvallend, want de keuze had ook kunnen vallen op gespecialiseerd onderwijs (aansluitend bij de lichamelijke handicap). Daar kan ik geen oordeel over vellen.

Uit meerdere opmerkingen blijkt dat sprake is van communicatieproblemen tussen thuis en school (onvoldoende leren, geen extra zorg, thuiszitten). Blijkbaar verschilt het beeld dat ouders en Bram hebben van zijn mogelijkheden en de daarbij horende passende begeleiding met het beeld dat de school (scholen) heeft.

Als uit een eerste meting blijkt dat Bram een IQ heeft van 60 en later van 85, dan roept dat de vraag op wat dat in dit geval betekent? Het lijkt mij dat hier sprake is van conflicterende metingen... dus tijd voor een (derde) klinische meting. We zijn immers geïnteresseerd in de mogelijkheden (leerpotentie) van Bram.

Voor plaatsing binnen het praktijkonderwijs (PrO) geldt dat jongeren een leerpotentie (gemeten in een IQ-score) tussen de 60 en 75/80 bezitten. Daar zou Bram dan weer boven zitten (dus niveau vmo eventueel met leerweg ondersteunend onderwijs). Uitgaande van de veronderstelling dat de leerachterstanden een plaatsing op het PrO rechtvaardigen, zal de PCL, de permanente commissie leerlingenzorg, (en de school) geconcludeerd hebben dat uiteindelijk de school niet over de juiste deskundigheid en leeromgeving beschikt om Bram adequaat verder te helpen.

Van de keuze voor cluster 4 wordt Bram niet gelukkig, en zijn ouders evenmin. Zijn leren (en gedrag) zijn aanleiding om hem niet langer daar naar school te laten gaan. Het zorg- en begeleidingsaanbod strookt niet met de opvatting van thuis. Dat kan echter aan beide partijen liggen. Dus ook aan thuis.

De wetgever heeft voorzien in een oplossing bij dergelijke complexe problemen: de onderwijsconsulent, die kan soelaas bieden.

De casus Bram maakt mij vooral duidelijk dat hier sprake is van botsende werkelijkheden.

Op basis van de brief zou ik geen conclusies durven trekken, anders dan dat de gebruikelijke hulplijnen (PCL, Regionale Verwijzings Commissie, Onderwijsconsulent) niet of te laat in beeld zijn gekomen.

2 Niet ieder kind naar school?

2.1 Zorgen over thuiszitters

Martijn, Tijmen, Bram. Drie kinderen met een beperking. Drie kinderen die naar school willen en moeten. Drie kinderen waarvoor dat een tijd lang niet lukt of lukte. Drie thuiszitters. Het verhaal van deze drie is hiervoor kort beschreven. Voor hen en hun ouders was het echter een langdurig drama. Dat geldt ook voor andere kinderen en ouders.

“...De boosheid ebt weg, de vermoeidheid van ons als ouders is dan wat rest. De energie die overblijft hebben we hard nodig om de BV Thuis drijvende te houden. En dat lukt tot op heden in emotioneel en in materieel opzicht, maar ten koste van veel.(...) Momenteel valt T. tussen wal en schip als het gaat om hulpverlening en scholing. Het lukt niet om naar school te gaan en we wachten al heel lang op hulp. Wij als gezin zijn gevangenen van de beperkingen van onze zoon en dat zou niet nodig zijn geweest, indien er beter naar ons, de ouders, was geluisterd en/of afspraken beter waren nagekomen. ...” schrijven de ouders van een andere thuiszittende zoon in een brief in oktober 2010 aan de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat klachten van ouders die ten einde raad zijn omdat hun kind op geen enkele school terecht kan. De redenen hiervoor zijn over het algemeen dat de school waar het kind naar toe zou moeten een wachtlijst heeft of dat er geen geschikte school is te vinden. Het gevolg is echter altijd hetzelfde; uiteindelijk komt het kind thuis te zitten. Veel van de kinderen die thuiszitten (vaak jongens) hebben psychische of gedragsproblemen. Als deze kinderen op school en in de klas niet op de juiste manier worden begeleid, vertonen zij afwijkend en vaak storend gedrag

Er is een uitgebreid en ingewikkeld systeem van schoolsoorten, instanties en deskundigen die zich bezig houden met het onderwijs. Voor een leerplichtig kind komt het kort gezegd op het volgende neer: op school hebben leerkrachten, klassenassistenten en mentoren met een kind te maken. Voor kinderen die speciale aandacht nodig hebben, komen daar ook bijvoorbeeld de Intern Begeleider, de Remedial Teacher, de schoolverpleegkundige, schoolarts of schoolmaatschappelijk werker bij. Al deze professionals hebben direct contact met de leerlingen. Andere instanties en deskundigen komen pas aan bod wanneer het op de school niet goed lukt om een kind les te geven of in de klas te handhaven. Daarbij horen de leerplichtambtenaar, de onderwijsinspecteur, de maatschappelijk werker, de medewerker van Bureau Jeugdzorg, de GGZ-psycholoog of -psychiater. Zij werken allemaal bij instanties die op de één of andere manier te maken kunnen hebben met leerplichtige leerlingen. Er zijn ook nog andere samenwerkingsverbanden, verwijzings- en indicatiecommissies, meldpunten, instanties voor advies en ondersteuning. In bijlage 3 en 4 bij dit rapport beschrijven wij het bestaande systeem en de rol van een aantal professionals en instanties uitgebreider.

Al die instanties en deskundigen hebben hun eigen taken en mogelijkheden. Desondanks

komt het nog – te – vaak voor dat kinderen, korte of langere tijd, thuiszitten terwijl zij wel naar school zouden moeten gaan.

In Nederland willen we dat alle mensen zoveel mogelijk mee kunnen doen en een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. Die opvatting wordt door iedereen gedeeld. De overheid rekent het tot haar verantwoordelijkheid om zich daarvoor in te zetten. De Nationale ombudsman maakt zich zorgen over kinderen die thuiszitten. Kinderen hebben onderwijs nodig om uit te kunnen groeien tot volwaardige volwassen deelnemers aan de samenleving. Zij moeten daarvoor alle kans krijgen. Dat betekent dat onderwijs niet alleen bestaat uit het leren van taal en rekenen en andere schoolvakken. Ook de vorming in het sociale verband van een klas en school is van groot belang voor de ontwikkeling van kinderen.

Toch zijn er kinderen als Martijn, Tijmen en Bram die langere tijd thuiszitten ondanks het uitgebreide systeem van scholen en begeleiding. De Nationale ombudsman vindt dat een serieus probleem. Bij een behoorlijke omgang van de overheid met haar burgers hoort een optimale inzet van die overheid om ervoor te zorgen dat alle burgers kansen krijgen om mee te doen in de samenleving. Voor kinderen is het volgen van goed onderwijs daarvoor een basis die zij niet kunnen en ook niet mogen missen. Wanneer een kind geen onderwijs kan volgen, komt het op een, soms forse, achterstand in de samenleving te staan. Dat geldt met name voor kinderen die het, vanwege een gedrags- of psychische stoornis, al moeilijker hebben om een volwaardige plek in de samenleving te krijgen. Ten aanzien van deze groep kinderen lijkt de overheid tekort te schieten in haar plicht en verantwoordelijkheid om goed onderwijs bereikbaar te maken.

In de Nederlandse samenleving behoort goed onderwijs tot de basisvoorzieningen. Burgers mogen erop rekenen dat de overheid die voorzieningen waarborgt en voor iedereen toegankelijk maakt. Voor een bepaalde groep lukt dat niet. Maar behoorlijk overheidsoptreden betekent dat de overheid zich voldoende inspant om goed onderwijs beschikbaar te maken voor alle leerlingen.

De Nationale ombudsman wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan verbetering van de mogelijkheden om kinderen zoveel mogelijk naar school te laten gaan. Hij signaleert de sterke punten van de bestaande initiatieven en benoemt de punten waarmee de overheid de invulling van haar verantwoordelijkheid kan versterken.

2.2 Onderwijs een recht?

Kinderen hebben recht op onderwijs. Dat recht is van belang voor de samenleving en voor het individu. De samenleving heeft baat bij volwaardige deelnemers en elk mens heeft er baat bij dat hij mee kan doen. Het recht op onderwijs wordt in de Nederlandse wetgeving ook erkend en is opgenomen in artikel 23 van de Grondwet. Internationaal is dit recht onder andere vastgelegd in de artikelen 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag en in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

In Nederland bestaat een leerplicht opgenomen in de Leerplichtwet. Kinderen van 5 tot

18 jaar zijn in beginsel verplicht onderwijs te volgen. Meestal betekent dat, dat zij een school moeten bezoeken. Als het kind niet naar school gaat, wacht de ouders uiteindelijk een stelsel van sancties. Daarmee is een stok achter de deur gecreëerd voor ouders (en kind). Maar de leerplicht is geen doel op zich. De leerplicht is bedoeld om de kinderen te beschermen tegen invloeden die hen belemmeren in het volgen van onderwijs. Het recht op onderwijs moet ook inhouden dat kinderen toegang hebben tot onderwijs. Als die toegang een langere periode niet wordt verleend, wordt het recht op onderwijs onvoldoende ingevuld.

In de Nederlandse wetgeving is geen recht op toegang tot een school opgenomen.

Het openbaar onderwijs moet een kind in principe wel toelaten, maar in de praktijk kunnen allerlei redenen worden aangevoerd waarom een specifieke school het kind niet toe kan laten of niet langer in staat is het kind te onderwijzen. In sommige gevallen is zo'n reden goed verdedigbaar, bijvoorbeeld omdat de school een maximum aantal leerlingen per klas nastreeft. Soms is minder makkelijk vast te stellen waarom een school het kind niet (meer) toelaat. In alle gevallen komt het er echter op neer dat van recht op onderwijs geen sprake is als een kind, om welke reden dan ook, niet wordt toegelaten op een school.

2.3 Voor alle kinderen?

Dat er kinderen zijn die niet naar school gaan, is niet zo verrassend. Spijbelende pubers zijn van alle tijden, ouders houden hun kinderen op grond van hun levensovertuiging van school en soms kan een kind zulk storend gedrag op school vertonen dat een time-out nodig is. In die situaties kan de Leerplichtwet ingezet worden om een einde te maken aan het ongeoorloofd thuiszitten. Naar school gaan is immers volgens de wet verplicht.

Het blijkt echter dat er veel meer thuiszitters zijn dan een enkel geval waarin sprake is van onwil. Kinderen verzuimen niet alleen omdat zij geen zin (meer) hebben in school.

Zij vinden om verschillende redenen geen plek op een school waardoor zij ongewild langere tijd thuiszitten.

Een moeder besloot haar kind thuis te houden; hij was weer geschopt op het schoolplein van de speciale school voor basisonderwijs die hij bezocht. Zij had de manier waarop kinderen met elkaar omgingen op school al vaak met de schoolleiding besproken en er veranderde niets. Zij vond de school daarom niet langer een veilige plaats voor haar kind. De leerplichtambtenaar liet haar hierop weten dat het haar natuurlijk vrij stond een andere school te zoeken, maar dat hij dan wel graag zag dat dat gebeurde vanuit de situatie dat haar zoon naar (zijn huidige) school ging. Zou zij haar zoon desondanks niet meer naar school laten gaan, dan zou er een proces-verbaal worden opgemaakt.

Dat laatste gebeurde uiteindelijk ook, want de moeder hield voet bij stuk.

Kinderen met gedragsproblemen en/of psychische problemen ondervinden nogal eens moeilijkheden rond het schoolbezoek. Uit het thuiszittersonderzoek 2008-2009 van

Ingrado, de landelijke vereniging van leerplichtambtenaren, blijkt dat deze kinderen oververtegenwoordigd zijn onder de thuiszitters. De toegang tot school is voor hen vaker een probleem, de reguliere basisscholen zien op tegen een kind dat zich afwijkend gedraagt. Het lijkt erop dat een kind moet passen binnen het bestaande onderwijsaanbod en dat het onderwijs zich niet voldoende aanpast aan het kind.

Ook als het kind een rugzakje meebrengt is het niet vanzelfsprekend dat het wordt toegelaten of op de reguliere school kan blijven. Reguliere scholen kunnen er ook voor kiezen het kind naar het speciaal onderwijs te verwijzen. Want hoewel het in beginsel aan de ouders is om een keuze te maken tussen regulier onderwijs met een rugzakje of speciaal onderwijs, blijkt deze keuzevrijheid in de praktijk beperkt te zijn zodra een school het niet meer ziet zitten met het kind. In het cluster 4 onderwijs is het aantal leerlingen de afgelopen jaren gestaag toegenomen. Dat leidt er steeds vaker toe dat speciale scholen hun capaciteitsgrenzen bereiken en leerlingen gaan weigeren. Diverse cluster 4 scholen hanteren inmiddels wachtlijsten. Ook duurt de indicatieprocedure voor speciaal onderwijs soms lang. De kinderen die zijn aangewezen op cluster 4 onderwijs moeten regelmatig maanden wachten voordat ze er terecht kunnen. Dan rijst de vraag of voor deze groep kinderen wel voldoende sprake is van gelijke behandeling bij het verwezenlijken van hun recht op onderwijs.

2.4 Hoeveel kinderen zitten thuis?

Het aantal thuiszitters is niet precies vast te stellen. Verschillende instanties hebben onderzoek gedaan naar thuiszitters en komen daarbij tot verschillende aantallen. Een verklaring hiervoor is de gehanteerde definitie van thuiszitter. (zie bijlage 5)

Ingrado, de landelijke vereniging van leerplichtambtenaren, komt in haar onderzoek tot een getal van jaarlijks 2500-3000 leerplichtige kinderen die langer dan vier weken thuis zitten; de gemiddelde duur van het thuiszitten bedraagt vier maanden. Dagelijks zitten tussen de 800 en 1100 kinderen thuis. Daarbij zijn alleen de kinderen meegeteld die bij de leerplichtambtenaren bekend zijn en die geen vrijstelling van de leerplicht hebben gekregen. Er zitten echter ook kinderen thuis die niet bij de leerplichtambtenaar bekend zijn, zo is ons duidelijk geworden. De school heeft dan (nog) geen verzuimmelding gedaan. Verder zijn er kinderen die thuiszitten met een vrijstelling van de leerplichtambtenaar, omdat deze ziet dat er op dat moment ook echt geen school voor dit kind is te vinden. Daarnaast zijn er kinderen die wel naar school gaan, maar daar bijvoorbeeld in de kamer van de conciërge apart komen te zitten, of die slechts een gedeelte van de schooltijd naar school mogen komen.

2.5 Waardoor zitten kinderen langere tijd thuis?

De redenen zijn divers. Als een kind gedrags- en/of psychische problemen vertoont, kan de school niet altijd meer bieden wat het kind nodig heeft. De beperkingen van het reguliere onderwijs gaan dan een rol spelen. Wanneer er dan geen andere school te vinden is die het kind toe wil laten of de procedures veel tijd in beslag nemen, komt het kind thuis te zitten.

Uit de informatie die de Nationale ombudsman verzamelde komt, het volgende beeld naar voren. Op de reguliere basisschool lukt het vaker om een kind, ondanks de gedrags- of psychische problemen, in de klas mee te laten draaien. Eén leerkracht is voor het kind verantwoordelijk en doet zijn best om het kind zo goed mogelijk te laten meedoen. De situatie op school en in de klas is voor het kind nog vrij duidelijk en overzichtelijk. Als het toch mis dreigt te gaan zijn de leerkracht en de school vaak lange tijd bezig om zelf een oplossing te zoeken. Bijvoorbeeld door extra hulp in of buiten de klas te bieden, door gebruik te maken van speciale leermiddelen en door het kind een rustige werkplek te geven. Het kan daarbij gaan om kleine aanpassingen die een groot verschil kunnen maken. Maar soms is dat niet voldoende of is de school onvoldoende bereid om dergelijke aanpassingen door te voeren. Pas als het echt misgaat, wordt er gedacht aan de mogelijkheid van een indicatiestelling. Omdat er dan al veel is voorgevallen in de klas of met de ouders, acht de school zich soms niet meer in staat om het kind nog een plek te bieden. De school heeft alles al geprobeerd, ziet geen mogelijkheden meer en noemt zich handelingsverlegen. De school wil dan de verantwoordelijkheid niet meer dragen en verliest de bereidheid om mee te denken over een ander traject. Het vinden van een nieuwe school wordt lastiger. Een potentiële nieuwe school wil graag weten om wat voor leerling het gaat en vraagt de oude school om informatie. De oude school verstrekt de informatie maar die is gekleurd door de eigen ervaringen en frustraties.

Het gevolg is dat het kind, in afwachting van de indicatie, thuis komt te zitten. Is die indicatie eenmaal toegekend, dan neemt de oude school het kind – met rugzakje – niet altijd terug, maar verwijst naar het speciaal onderwijs. Dit is overigens lang niet altijd met de instemming van de ouders. Als de ouders niet achter de verwijzing naar speciaal onderwijs staan, weigeren zij soms om hun kind naar het speciaal onderwijs te brengen. Ook die situatie kan tot thuiszitten leiden.

Daarnaast is al gewezen op de wachtlijsten voor de cluster 4 scholen, iets dat zich in diverse regio's blijkt voor te doen. In sommige gevallen leidt dat tot langdurig thuiszitten, vooral als het kind in de loop van het schooljaar uitvalt. Vaak moet er dan in ieder geval gewacht worden tot het begin van het nieuwe schooljaar voordat het kind geplaatst kan worden. Ook speelt de duur van de indicatieprocedure hier een rol. Voordat de indicatie afgegeven kan worden, moet er een volledig dossier zijn. Juist het volledig maken van het dossier kan veel tijd kosten, van enkele maanden tot soms zelfs meer dan een jaar. Bijvoorbeeld omdat er een psychiatrische onderzoek moet worden verricht; op dat moment gaan ook de wachtlijsten in de geestelijke gezondheidszorg een rol spelen.

Uit de gesprekken met de diverse deskundigen is verder duidelijk geworden dat scholen niet staan te springen om een kind met 'een gebruiksaanwijzing' op te nemen. Dit zal niet altijd openlijk worden erkend door scholen, hoewel een aantal scholen eerlijk aangeeft dat zij het kind niet de benodigde zorg en begeleiding kan bieden. Dat laatste kan inderdaad het geval zijn, maar het moet niet zo zijn dat alle scholen die in aanmerking komen de leerling afwijzen.

Ouders zullen dan moeten zoeken naar een school verder van huis, in een ander deel van de stad of in een andere plaats, in de hoop dat hun kind daar terecht kan. In de praktijk is dat niet altijd haalbaar met als gevolg dat het kind thuis komt te zitten.

Bij de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs is voor een aantal kinderen met gedrags- en/of psychische problemen niet zomaar een plek te vinden. Het wordt een zoektocht voor de ouders om een school te vinden die zij voor het kind geschikt achten en die het kind wil toelaten en bereid is de benodigde extra zorg te bieden.

Als het kind naar het regulier voortgezet onderwijs gaat, bijvoorbeeld omdat er geen indicatie is afgegeven of omdat de school voor voortgezet speciaal onderwijs een wachtlijst hanteert, dan gaat het in een aantal gevallen alsnog mis. Het kind dat zich op de basisschool nog wist te redden, blijkt niet te kunnen voldoen aan de eisen die het regulier voortgezet onderwijs stelt. Daarbij speelt de structuur van het voortgezet onderwijs – verschillende vakleerkrachten in plaats van een vaste leerkracht, meer zelfstandigheid voor de leerling, de vaak grote scholengemeenschappen – en de puberteit van de leerling een rol. Een leerling die in het reguliere basisonderwijs – met of zonder rugzakje – nog wel mee kon doen, kan zich dan niet meer handhaven. De vereiste mate van zelfstandigheid en de noodzaak om zelf structuur aan te brengen, zijn teveel gevraagd. Het gevolg is dat de leerling door zijn gedrag, vaak nog verergerd door toegenomen stress, een belasting gaat vormen voor leerkrachten en klasgenoten. Vaak is de school ook niet meer in staat het kind voldoende te begeleiden, en dat kan tot thuiszitten leiden.

Een vader schreef ons:

“Het is moeilijk om één instantie aan te wijzen als oorzaak, maar mijn zoon met PDD-NOS zit al sinds maart 2010 thuis. Het lukt maar niet om hem op de school te krijgen die voor hem geschikt is. Vóór de zomervakantie heeft hij onder regie van zijn oude school en de ambulante begeleiding nog wat huiswerk en activiteiten gekregen, na de zomervakantie in het geheel niet meer, omdat iedereen ervan uitging dat hij uiterlijk 1 oktober weer naar school zou kunnen gaan. Het is nu eind november, hij zit nog steeds thuis.”

2.6 Wie heeft de regie?

Bij een kind dat problemen heeft op school kan een heel scala aan professionals en instanties betrokken zijn. De professionals hebben ieder hun eigen visie op de situatie. Die visie wordt opgetekend in het dossier en het dossier vormt de basis voor de zoektocht naar een oplossing. Er lijkt echter niemand te zijn die uiteindelijk verantwoordelijk is voor het vinden van een oplossing voor het kind. Ondanks het feit dat de professionals zich allemaal inzetten om het thuiszitten te beëindigen, kan het dan toch gebeuren dat het dossier van bureau naar bureau verschuift.

Over de samenwerking tussen de betrokkenen is in dit onderzoek een wisselend beeld ontstaan. Er bestaan inmiddels vormen van overleg, zoals de Zorgadviesteams op scholen.

In een aantal gemeenten vinden rondetafelbijeenkomsten plaats over thuiszittende kinderen. Bij deze samenwerking neemt over het algemeen iedere professional zijn verantwoordelijkheid voor dat deel van de oplossing dat binnen zijn taakomschrijving valt. Het ontbreekt dan aan een eindverantwoordelijke die in de gaten houdt dat de gemaakte afspraken binnen de afgesproken tijd worden nagekomen. Dit kan ertoe leiden dat het probleem dan blijft ‘hangen’ bij een professional die, om wat voor reden dan ook, zijn afspraak niet nakomt.

Een ouder schreef ons dat de school die zijn zoon Jordy bezocht vóór de zomervakantie aan de afdeling Leerplicht van de gemeente had doorgegeven dat Jordy toen al enige tijd niet meer naar school ging. In oktober bleek echter dat hier nooit iets mee was gebeurd; de leerplichtambtenaar was volkomen verrast toen hij hoorde dat Jordy inmiddels al een half jaar thuiszat. Er was geen dossier over Jordy gemaakt, niets vanuit leerplicht ondernomen.

2.7 Hebben de ouders invloed?

De professionals en ouders wijzen bij onenigheid over en weer naar elkaar. De professionals geven vaak aan dat er onwillige, lastige ouders zijn. Ze hebben geen reëel zicht op de problemen en het gedrag van hun kind en eisen het onmogelijke van de school. Zij weigeren bijvoorbeeld een indicatieaanvraag te ondertekenen en blokkeren daardoor het vinden van een oplossing. Hierdoor komt het kind thuis te zitten.

Ouders vinden daarentegen dat zij onvoldoende invloed hebben op de gang van zaken. Zij kennen hun kind van haver tot gort, zij hebben de meeste ervaring met het gedrag van het kind en weten wat al dan niet werkt. Vaak zijn zij ook goed op de hoogte van de beperkingen van hun kind. Zij willen die kennis graag overdragen en in goed overleg met school zoeken naar de beste methode om hun kind optimaal te laten leren. Leerkrachten en schoolleiding lijken zich vaak afhoudend op te stellen en ouders krijgen het gevoel dat naar hun verhaal niet wordt geluisterd. Als zij voet bij stuk houden, lopen zij het risico dat zij in het leerlingdossier worden afgeschilderd als lastige en onredelijke of onwillige ouders. Zij ervaren dat de andere professionals dan het standpunt van de school volgen en hen ook als lastig en onwillig terzijde schuiven.

In de meeste gevallen informeren de professionals elkaar over de situatie van het kind en de ouders en over wat de beste oplossing zou zijn. Het is opvallend dat het kind zelf of zijn ouders vaak niet de gelegenheid krijgen om mee te praten en hun visie op de situatie te geven.

3 Weer naar school!

3.1 Van probleem naar oplossing

In het vorige hoofdstuk zijn problemen geschetst die meespelen bij thuiszitten. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat in de afgelopen jaren diverse maatregelen zijn genomen om thuiszitten te voorkomen. Er zijn tijdelijke onderwijsopvangmogelijkheden gecreëerd voor bepaalde kinderen: Herstart, Rebound, Op de rails. Op veel scholen zijn Zorgadviesteams gestart; in dat Zorgadviesteam kunnen verschillende deskundigen samen bespreken wat er gedaan kan worden voor een zorgleerling van de school. Verder worden, op verschillende plaatsen in het land, zogenoemde actietafels georganiseerd om een oplossing te zoeken voor deze thuiszitters. Soms begeleiden de sparringpartners van het project Gedragswerk de professionals daarbij. Onderwijsconsulenten zetten zich in om met de ouders en het kind de mogelijkheden te bespreken en te bemiddelen tussen ouders en scholen. Het probleem blijkt niet met één specifieke maatregel op te lossen. Voor ieder kind zijn de omstandigheden weer anders. Wat voor de ene situatie werkt, werkt in de andere situatie niet. De Nationale ombudsman benoemt een aantal aspecten dat voor een behoorlijke invulling van het recht op onderwijs aan kinderen en een gelijke toegang tot het onderwijs voor kinderen met een beperking van belang is. Daarbij moeten overheidsinstanties en scholen hun verantwoordelijkheid nemen.

Zo liet een leerplichtambtenaar weten dat een thuiszitter van 7 jaar tot ieders tevredenheid tijdelijk op speciaal onderwijs voor 12 jaar en ouder was geplaatst totdat hij weer terecht kon op een, voor hem geschikte, basisschool.

Hierna beschrijven we eerst twee werkwijzen waarmee professionals een oplossing zoeken voor thuiszittende kinderen. Deze werkwijzen worden op verschillende plekken in Nederland toegepast. Zij bieden maatwerk om thuiszittende leerlingen weer op school te krijgen. Daarna gaan we nader in op belangrijke uitgangspunten die bij het voorkomen en in tijd beperken van thuiszitten een rol spelen. We sluiten af met de conclusies.

3.2 Professionals aan zet

De actietafel thuiszitters

De actietafel thuiszitters is een overleg- en beslisstructuur die nu in tien regio's is gestart. Bij een actietafel zitten alle professionals bij elkaar aan tafel. Zij bespreken daar aan de hand van de dossiers de thuiszitters in de gemeente of de regio. Professionals die aan tafel zitten zijn over het algemeen vertegenwoordigers van de betrokken scholen, de leerplichtambtenaar, het REC en de Jeugdzorg. Afhankelijk van de situatie van het kind kunnen daar ook nog anderen bij betrokken worden.

De frequentie waarmee een actietafel bij elkaar komt, verschilt. Zo is in de gemeente Rotterdam de actietafel een structureel overleg dat iedere twee weken plaatsvindt met als doel om leerlingen die langer dan één maand thuiszitten, binnen vier weken passend onderwijs en passende zorg te bieden. De afdeling leerplicht van de gemeente Rotterdam neemt het voortouw. Een medewerker van die afdeling verzamelt de dossiers van de thuiszitters. De afdeling leerplicht zorgt ervoor dat de thuiszitters tijdens de actietafel besproken worden, dat bij de volgende bijeenkomst wordt gekeken of de afspraken zijn nagekomen en wat de volgende stap is. Als er een school voor een kind is gevonden, neemt de afdeling leerplicht na een maand contact op met die school om na te vragen of het kind nog op school zit. In vrijwel alle gevallen is dat zo. De samenstelling van de Rotterdamse actietafel staat ook min of meer vast, de deelnemers kennen elkaar inmiddels en weten ook van elkaar wat men kan doen. De actietafel in Rotterdam heeft een overigens een tijdelijk karakter, in mei 2011 stopt het project. De praktijk wijst uit dat de actietafel de duur van het thuiszitten kan verkorten. Uit de evaluatie van de Rotterdamse actietafel blijkt bijvoorbeeld dat een thuiszitter na gemiddeld 5,8 weken is geplaatst terwijl het reguliere plaatsingstraject van een leerplichtambtenaar gemiddeld drie maanden duurt.

In andere gemeenten wordt een actietafel of rondetafel georganiseerd naar aanleiding van een concrete thuiszitter. Dan wordt aan de hand van die specifieke casus bekeken wie er aan tafel moeten zitten om het probleem op te kunnen lossen. In sommige gemeenten is de leerplichtambtenaar er een groot voorstander van dat de ouders van de leerling ook aan tafel zitten. Andere gemeenten zijn daar wat terughoudender in, bijvoorbeeld omdat de ouders het proces zouden bemoeilijken. De professionals aan tafel zijn van mening dat zij de situatie van het kind en het standpunt van de ouders al goed kennen.

Bij een actietafel zitten alle professionals bij elkaar. Omdat iedereen die – mogelijk – een taak en een verantwoordelijkheid heeft aan tafel zit, zijn de lijnen kort en kunnen direct concrete afspraken gemaakt worden. De aanwezigen bekijken samen wat nodig is om een einde aan het thuiszitten te maken. Op basis daarvan worden dan concrete afspraken gemaakt tussen de professionals: wie kan wat op zich nemen. De professionals kunnen elkaar, zo nodig, ook aanspreken op het nakomen van de afspraken. Een bijkomend voordeel is dat de professionals elkaar beter leren kennen en dus sneller contact met elkaar zoeken als er een thuiszitprobleem dreigt.

Doordat alle betrokken professionals bij elkaar zitten kan ook een aantal stappen tegelijk worden gezet, in plaats van na elkaar. De betrokken professionals treden tegelijkertijd op. De actietafel is zo een dynamische ketensamenwerking. Deze aanpak verkort de duur van het thuiszitten aanzienlijk.

Bemiddeling door de onderwijsconsulent

Er zijn ongeveer dertig onderwijsconsulenten verspreid over het land actief. De onderwijsconsulenten zijn onafhankelijk; zij kunnen adviseren en bemiddelen.

Over het algemeen zijn het de ouders die de onderwijsconsulent inschakelen. Wanneer een instantie, bijvoorbeeld de school, de onderwijsconsulent heeft ingeschakeld wordt er uiteraard ook altijd contact opgenomen met de ouders.

Na de melding gaat de onderwijsconsulent zo snel mogelijk bij de ouders op huisbezoek. De onderwijsconsulent ziet in vrijwel alle gevallen ook de leerling en betreft hem bij het proces. Leerlingen kunnen zelf vaak goed aangeven wat hen zou helpen bij de oplossing. De onderwijsconsulent laat zich niet leiden door het opgebouwde leerlingdossier. Hij praat met het kind en de ouders. Vervolgens legt hij contact met de school of andere instanties. Hij gaat het gesprek aan over de mogelijkheden voor het kind. Hij neemt de ouders en het kind bij de hand en begeleidt hen in de gesprekken. Hierdoor krijgen de instanties weer oog voor het kind en kunnen zij weer verantwoordelijkheid nemen voor een oplossing. Dat wil niet altijd zeggen dat de oplossing die de ouders voor ogen hadden tot stand komt.

De onderwijsconsulent kan de ouders ook helpen bij het accepteren van het in te zetten traject. Onderwijsconsulenten bemiddelen ook wel bij het verkrijgen van de juiste indicatie voor de speciale school. De onderwijsconsulent denkt mee over oplossingen. Hij brengt de betrokken partijen vaak weer bij elkaar.

Het komt regelmatig voor dat er meerdere partijen aan het dossier werken, maar dat men van elkaar onvoldoende weet wat eenieder nu precies doet. Soms organiseert de onderwijsconsulent dan een breed overleg dat lijkt op de hierboven genoemde actietafel. Door iedereen bij elkaar te zetten kunnen er sneller concrete afspraken worden gemaakt om het thuiszitten te beëindigen.

De onderwijsconsulent zoekt ook vaak naar creatieve, soms onconventionele oplossingen. Hij beweegt scholen ertoe om te denken in herkansingen en/of mogelijkheden.

3.3 Effectieve initiatieven

Beide hiervoor besproken methoden hebben hun waarde. De actietafel, waarbij de deskundigen samen de dossiers van de thuiszittende kinderen bespreken, heeft grote voordelen. Het probleem komt op tafel en gezamenlijk wordt naar een oplossing gezocht. De actietafel wordt in een aantal regio's in Nederland gebruikt. Andere regio's hebben soortgelijke initiatieven. Er is sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid en van regie. Het is niet langer zo dat het dossier ergens op een bureau ligt of in een kast staat, in afwachting van een reactie van een andere deskundige of instantie.

De onderwijsconsulent wordt meestal door ouders ingeschakeld. Hij werkt niet vanuit het dossier. Hij praat met de ouders en het kind en gaat dan zoeken naar een oplossing waar hij de ouders en de leerling ook steeds bij betreft. Hij probeert een school te vinden waar het kind terecht kan. Meestal doet hij dat één op één; hij gaat niet met alle professionals die betrokken zijn, om tafel zitten. Zijn onafhankelijkheid en zijn aandacht voor ouders en kind vormen de sterke punten van zijn werkwijze.

De sterke punten van de actietafel en de onderwijsconsulent kunnen gecombineerd worden. Door deze combinatie toe te passen bij de aanpak van de thuiszittersproblematiek wordt oplossingsgericht werken effectiever:

- a Als alle professionals bij elkaar zitten, wordt de oplossing een gezamenlijke verantwoordelijkheid;

Eén van de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman is het vereiste van goede samenwerking. Dit houdt in dat overheidsinstanties bij het vervullen van hun taken niet primair kijken naar de organisatiebelangen en doelen van de eigen organisatie, maar in het belang van burgers, bedrijven en instellingen goed samenwerken, zelfs als die samenwerking nadelen oplevert voor een bepaalde overheidsinstantie. Dit vereiste kan ook worden toegepast in de situatie dat niet alle betrokken partijen tot de overheid behoren. De overheidsinstantie die eindverantwoordelijk draagt, waarborgt dat de samenwerking tussen de diverse ketenpartners optimaal verloopt en neemt daarbij het voortouw (zie rapport 2010/265).

- b Als de ouders bij het proces worden betrokken, kunnen zij hun bijdrage leveren aan de oplossing.

In het rapport 'We gooien het de inspraak in' (2009/180), heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten de burgers betrekken bij het gemeentelijk beleid. De ombudsman formuleert drie belangrijke elementen van behoorlijke burgerparticipatie. Deze elementen kunnen ook richtsnoer zijn voor de positie van ouders van een thuiszittend kind ten opzichte van de professionals:

1. Het is van belang dat de professionals goed nadenken op welke manier de ouders worden betrokken in het proces en daar met de ouders heldere afspraken over maken.
2. Ouders mogen verwachten dat de professionals ook echt geïnteresseerd zijn in en waarde hechten aan hun bijdrage: de professionals stellen zich constructief op.
3. Een goede informatievoorziening is cruciaal voor het welslagen ervan: zorg voor actieve en adequate informatieverstrekking.

Het onderzoek heeft daarnaast een aantal aspecten in beeld gebracht die belangrijk zijn voor een daadwerkelijke oplossing. Dit zijn:

- 👉 Kindgericht, ouders erbij
- 👉 Signaleer in een vroeg stadium
- 👉 Werk samen
- 👉 Zet in op leerrecht

Deze aspecten worden in het hierna volgende nader toegelicht.

3.4 Kindgericht, ouders erbij

Het lijkt zo voor de hand te liggen: pak het thuiszitten aan vanuit de mogelijkheden van het kind. Toch blijkt het kind in de praktijk nog wel eens uit het oog te worden verloren.

Dan praten de betrokken professionals, overigens met de beste bedoelingen, vooral over het dossier en niet over het kind.

Illustratief zijn de ervaringen van één van de geraadpleegden; hij vertelde dat in sommige samenwerkingsverbanden al tijdens werd gesproken over de grote problemen rond het thuiszitten. Als vervolgens werd gevraagd om welke kinderen het nu eigenlijk ging bleek, dat men het antwoord op die vraag schuldig moest blijven. Het ging niet meer om individuele kinderen maar om de systemen die hier omheen waren ontstaan.

Het risico daarvan is dat de ouders en de leerling zich niet kunnen vinden in de oplossing die de professionals hebben bedacht. Voor het slagen van de bedachte oplossing is medewerking van de ouders en de leerling echter noodzakelijk. De situatie gaat de ouders en de leerling direct aan. Het zou daarom in de meeste gevallen vanzelfsprekend moeten zijn dat de ouders en de leerling betrokken worden in het vinden van een oplossing. Een dergelijke aanpak wordt sinds enige jaren ook toegepast in de Jeugdzorg. Rond kinderen met problemen die bij een Bureau Jeugdzorg binnenkomen, wordt steeds vaker een Eigen Kracht conferentie gehouden voordat wordt doorverwezen naar de professionele jeugdzorg. In een Eigen Kracht conferentie kunnen ouders, kinderen en hun omgeving zelf actief aan de slag met het probleem. Het kind én de omgeving worden in staat gesteld om zelf zoveel mogelijk hun problemen op te lossen. Dit maakt de kans van slagen groter, het kind en de omgeving bepalen immers voornamelijk zelf wat er gebeurt.

Tijdens het onderzoek is opgevallen dat ouders nogal eens aan de zijlijn staan als het gaat om het vinden van oplossingen voor hun thuiszittend kind. Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. In een aantal gevallen zijn de contacten tussen ouders en school zo verslechterd tijdens de periode dat er problemen ontstonden op school, dat geen normaal gesprek meer mogelijk lijkt. Er ontstaat dan de neiging om de ouders er verder maar zoveel mogelijk buiten te laten. Het komt ook regelmatig voor dat de betrokken professionals de ouders er liever niet bij hebben als zij over het kind praten. Dat kan zijn omdat ze vrezen dat ouders het gesprek teveel zullen sturen of omdat er zaken besproken worden die voor de ouders niet prettig zijn om te horen. Maar ook werd gesteld dat die 'lastige' ouders te veel verwachten en de capaciteiten van hun kind niet goed inschatten waardoor de professionals de ouders er eigenlijk liever niet bij hadden.

In die situaties achten de professionals alleen zichzelf in staat een goed oordeel over het kind te geven. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het belang van de aanvullende informatie van de ouders over het gedrag van hun kind in situaties buiten school. Zeker als het gaat om kinderen met gedrags- en psychische problemen, weten ouders vaak heel goed op welke

manier hun kind zich in bepaalde situaties gedraagt en voelt. Zij kennen het kind immers als geen ander. Verder zijn ze uiteraard zeer betrokken bij hun kind en het vinden van een oplossing voor goed onderwijs. Door die betrokkenheid zullen ze ook zelf een aantal acties kunnen ondernemen en zich moeite getroosten om de gevonden oplossing uitvoerbaar te maken.

Uit de gesprekken met ouders en de oudervereniging Balans blijkt dat zij vaak spitsroeden lopen: ze ervaren dat zij vooral dankbaar moeten zijn dat de school hun lastige kind nog onderdak biedt en proberen er daarom alles aan doen om de verhoudingen goed te houden. Tegelijkertijd doen zij er alles aan om voor hun kind de beste oplossing te vinden. En als het dan echt niet meer gaat wacht hen een moeizaam en langdurig traject om een nieuwe school te vinden. Scholen schrikken terug voor de ervaringen van de 'oude' school en willen het kind niet aannemen. Bovendien is onzeker of het op die nieuwe school beter zal gaan.

Soms zullen er redenen zijn om de ouders niet direct te betrekken bij het vinden van oplossingen, maar in de meeste gevallen zullen de ouders, naast het kind, toch het vertrekpunt moeten zijn. Ook als de ouders een andere mening hebben dan de professionals is het van belang om samen tot een oplossing te komen. De ouders spelen tenslotte een centrale rol bij de schoolkeuze van het kind. Van de professionals mag worden verwacht dat zij zich inzetten voor overleg; zij moeten ook hun weg zien te vinden met ouders, die zij als minder gemakkelijk of meegaand ervaren.

De Nationale ombudsman is van mening dat kindgericht werken in iedere samenwerking van professionals rond thuiszitters op de eerste plaats moet staan. De leerling met zijn mogelijkheden moet het uitgangspunt zijn bij de aanpak van de situatie en de oplossing van het probleem. De professionals moeten vanuit het kind naar oplossingen zoeken en de lijnen daarbij zo kort mogelijk houden. De ombudsman benadrukt dat de ouders daarbij zoveel mogelijk moeten worden betrokken en dat er aandacht moet zijn voor hun positie.

3.5 Signaleer thuiszitten in een vroeg stadium

Alle regelgeving is er op gericht om in een zo vroeg mogelijk stadium actie te ondernemen als een kind ongeoorloofd verzuimt. Toch blijkt de praktijk weerbarstig; zo werd tijdens het onderzoek duidelijk dat scholen niet altijd overgaan tot het melden van verzuim, terwijl zij daartoe wel verplicht zijn. Als een reden hiervoor werd de bekostiging genoemd: ongeoorloofd verzuim in een bepaalde periode van het schooljaar kan ertoe leiden dat de school voor die leerling geen geld ontvangt. De school heeft er in zo'n situatie financieel belang bij om het nog even aan te zien. Een andere reden is dat scholen het toch graag zelf willen oplossen en daardoor te lang blijven proberen om de leerling weer naar school te krijgen. Hoewel dit vaak met de beste bedoelingen gebeurt, leidt het lang niet altijd tot de oplossing van het probleem. Het komt ook voor dat een kind inmiddels zoveel aandacht vraagt of last op

school en in de klas veroorzaakt dat de school geen moeite meer doet om een thuiszitsituatie te voorkomen.

De leerplichtambtenaar zou hierin een preventieve taak op zich kunnen nemen. Uit de ontvangen reacties van de gemeenten blijkt dat verschillende leerplichtambtenaren regelmatig een spreekuur houden op de scholen in hun regio. Tijdens deze spreekuren kunnen leerlingen met vragen bij hen terecht maar ook de leerkrachten of de schoolleiding. De leerplichtambtenaar kan dan met de school overleggen over maatwerk voor een zorgleerling en zo mogelijk verzuim en thuiszitten voorkomen. Hij kan de scholen ook voorlichting geven over de noodzaak van tijdige verzuimregistratie en hun verzuimregistratie door nemen.

Het verzuim wordt niet altijd bijtijds gemeld. Als het fout gaat met een kind en het komt thuis te zitten, is het eigenlijk al te laat, er gaat kostbare tijd verloren. Hoe eerder het verzuim bekend is, hoe sneller de betrokken professionals met de ouders en het kind in actie kunnen komen om de situatie op te lossen.

3.6 Werk samen

Initiatieven zoals de actietafel, bespreking van probleemleerlingen in zorgadviesteams en binnen andere samenwerkingsverbanden geven goede resultaten. Dit is toe te schrijven aan het feit dat de professionals met elkaar de situatie bespreken en samen zoeken naar mogelijke oplossingen. Door concrete afspraken te maken over wie wat gaat doen, tegelijkertijd in actie te komen en eventuele vragen die opkomen meteen te beantwoorden, wordt de weg terug naar school aanzienlijk verkort. Uit informatie van de organisatoren van de Rotterdamse actietafel blijkt dat een goed verlopen samenwerking ook een positieve uitwerking heeft op toekomstige situaties. De betrokkenen kennen elkaar, weten van elkaar wat ze kunnen bewerkstelligen en zoeken elkaar ook sneller op wanneer een probleem dreigt te ontstaan. Het is niet nodig om voor iedere situatie een nieuw samenwerkingsverband op te zetten. Door de bestaande overlegstructuren als uitgangspunt te nemen, wordt de tijdswinst die door deze op elkaar ingespeelde overlegpartners kan worden geboekt, gewaarborgd. Dit geldt eveneens voor de inmiddels opgebouwde professionaliteit rond de thuiszitproblematiek. Een belangrijke onderdeel van de samenwerking moet zijn dat één van de betrokken partijen het tot zijn verantwoordelijkheid maakt dat het kind zo snel mogelijk weer naar school kan. Hierdoor blijft de regie over de situatie van het kind bij één professional. Die zorgt ervoor dat de gemaakte afspraken worden nagekomen en houdt in de gaten of het proces goed verloopt.

Samenwerking moet juist leiden tot een versnelling; verschillende stappen moeten zoveel mogelijk tegelijkertijd gezet worden. De betrokkenen moeten zich te allen tijde bewust blijven van de urgentie van de situatie.

Voor een geslaagde samenwerking is het essentieel dat de betrokken professionals het thuiszitten als een gedeeld probleem ervaren en de verantwoordelijkheid nemen om het samen

op te lossen. Hierdoor wordt de duur van het thuiszitten beperkt en soms wordt thuiszitten zelfs voorkomen. Voor een succesvolle samenwerking moeten de professionals zich betrokken voelen bij het probleem en zich willen committeren aan een oplossing. De betrokkenen moeten tot een gezamenlijke analyse komen; wat is er nodig om voor dit kind snel een goede oplossing te vinden. Vervolgens moeten de professionals resultaatgericht handelen om het thuiszitten te beëindigen. Daarbij is het van belang dat zij kennis delen met elkaar, zoveel mogelijk samenwerken en elkaar aanspreken als afspraken niet worden nagekomen. Naast de professionals moeten ook de instanties zich voldoende betrokken voelen en zich willen committeren aan een oplossing. Een flexibele opstelling van een schoolbestuur of indicatiecommissie en de bereidheid om, soms buiten de gebaande paden, mee te werken kan cruciaal zijn in het bereiken van de oplossing. De professional die daarvoor een beroep doet op een instantie moet daar op kunnen rekenen. De samenwerking moet flexibel blijven. Formalisering mag niet tot vertraging leiden. Er moet geen voorgeschreven manier van werken ontstaan waarvan niet afgeweken mag worden. De kracht van de samenwerking die voortkomt uit de actuele situatie van een thuiszittende leerling, is nu juist dat er snel en resultaatgericht kan worden gewerkt omdat er geen vastgelegde procedures zijn die gevolgd moeten worden. Het uitgangspunt van de samenwerking is dan immers de situatie van de thuiszitter en de aanpak die nodig is om dat thuiszitten te beëindigen.

Wanneer in een regio of een gemeente professionals vaker samenwerken om een thuiszittende leerling weer terug op school te plaatsen, is het van belang dat die professionals de onderlinge samenwerking voortdurend evalueren. Door elkaar feedback te blijven geven, wordt de kwaliteit en de resultaatgerichtheid van de werkwijze goed onderhouden. Tevens wordt het risico vermeden dat de samenwerking volgens een bepaald stramien gaat verlopen. Door oog te blijven houden voor de verbeterpunten en noodzakelijke veranderingen, blijft de samenwerking gericht op het oplossen van een individuele situatie en wat daar op dat moment voor nodig is.

Een moeder schreef dat zij door de diverse instanties van het kastje naar de muur werd gestuurd. Zij had, zo bleek, onder meer te maken met de oude en beoogde nieuwe school, de leerplichtambtenaar, de ambulante begeleider, het REC 4, de GGZ-instelling waar haar kind onder behandeling was, een thuiszorginstelling en een onderwijsconsulent.

3.7 Zet in op leerrecht

De gemeenten hebben in de uitvoering de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat kinderen naar school gaan. De leerplichtambtenaren zijn met deze uitvoering belast. Tijdens het onderzoek is gebleken dat er verschillen bestaan in de manier waarop leerplichtambtenaren hun taken uitvoeren. Er zijn leerplichtambtenaren die vooral de rol van handhaver vervullen. Zij zien het als hun voornaamste taak om toe te zien op een correcte uitvoering van de Leerplichtwet. Ook speelt de keuze die het gemeentebestuur maakt voor de invulling van het takenpakket van de leerplichtambtenaar daarbij een rol.

Maar er zijn ook leerplichtambtenaren die veel meer doen dan enkel het toezien op de naleving van de Leerplichtwet. Deze ambtenaren zien het als hun taak om al het mogelijke te doen om de leerling die thuiszit weer naar school te krijgen. De tijdens het onderzoek ontvangen reacties kwamen voor het merendeel van de leerplichtambtenaren die hun taken ruim opvatten. Zo proberen zij het thuiszitten te voorkomen door vroegtijdig met scholen en ouders in gesprek te gaan. Als een leerling thuis zit, proberen zij via bemiddeling tussen ouders en scholen het thuiszitten op te lossen. Ook spreken zij scholen aan op hun zorgplicht. De leerplichtambtenaar kan, naar het oordeel van de Nationale ombudsman, een belangrijke rol spelen bij het oplossen van de thuiszittersproblematiek. Hij moet naast leerplicht ook inzetten op leerrecht. Dit betekent dat de leerplichtambtenaar zich verantwoordelijk acht voor de toegang tot goed onderwijs voor alle kinderen in zijn gemeente. Dat kan hij doen door een regierol op zich te nemen in de samenwerking tussen de betrokkenen en door bemiddelend op te treden. Daarbij is van belang dat de leerplichtambtenaar daarvoor ruimte krijgt van het gemeentebestuur.

Een vader schreef ons, dat leerplichtambtenaren vaak lijken te denken dat ze alleen een toezicht-houdende rol hebben. Ook was hem opgevallen dat zij, in het geval van zijn zoon, geen enkele regie hadden gevoerd. Zij lieten zich alleen informeren. Maar, zo vroeg hij zich af, als zij geen regie voeren, wie doet dat dan wel? De scholen in ieder geval niet; die zitten rustig maandenlang op elkaar te wachten.

3.8 Conclusies

Uit hetgeen tijdens het onderzoek is gebleken, concludeert de Nationale ombudsman dat een goede samenwerking tussen de professionals, ouders en kind met voldoende regie voorop moet staan om het thuiszitten tot een minimum te beperken. De actietafel is een mooie oplossing in de praktijk, mits kind en ouders betrokken worden. De leerplichtambtenaar is in de gemeente de aangewezen persoon om daarin een centrale rol te spelen. Omdat de leerplichtambtenaar ook een handhavende taak heeft, kunnen er situaties ontstaan waarin hij onvoldoende onafhankelijk en bemiddelend op kan treden. In gevallen waarin ouders en professionals in een gemeente er samen niet meer uitkomen, blijft de onderwijsconsulent een onmisbare onafhankelijke expert.

De leerplichtambtenaar is, als ambtenaar van de gemeente, degene die de leerplichtige kinderen in het vizier houdt en zicht heeft op welke kinderen thuiszitten en waarom. De Nationale ombudsman beveelt de gemeenten aan om deze taak ruim in te vullen; de leerplichtambtenaar zou als een bemiddelaar op kunnen treden om de kinderen op school te houden. De gemeente kan de leerplichtambtenaar daar de mogelijkheden voor geven.

Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

a. Leerplichtambtenaar als spin in het web en bemiddelaar

De samenwerking verloopt beter en de oplossing komt sneller in zicht wanneer iemand de touwtjes in handen neemt. Uit de reacties van de gemeenten die gedurende dit onderzoek zijn ontvangen, blijkt dat de leerplichtambtenaar in veel situaties contacten heeft met alle betrokkenen. Ook zijn er veel leerplichtambtenaren die zich op verschillende manieren inzetten om thuiszitten zoveel mogelijk te voorkomen. Zij zien dit ook als hun taak, naast het handhaven van de Leerplichtwet.

Dit juicht de Nationale ombudsman toe. De leerplichtambtenaar is, gelet op zijn taken en kennis, ook bij uitstek geschikt om de rol van regiehouder en bemiddelaar op zich te nemen. De leerplichtambtenaar brengt dan de betrokkenen bij elkaar en zorgt ervoor dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaat voor het vinden van een goede oplossing. Hij spreekt andere professionals en de ouders aan op de gemaakte afspraken en hun verantwoordelijkheden.

b. Voorkómen

Kinderen die eenmaal uitgevallen zijn, zijn moeilijker terug te krijgen in het onderwijs. De Nationale ombudsman beveelt aan dat de leerplichtambtenaar zijn bemiddelende rol ook neemt om thuiszitten te voorkomen. In de Zorgadviesteam kan de leerplichtambtenaar signalen over zorgleerlingen verzamelen. Deze leerlingen kan hij dan tijdig in een breder overleg bespreken. Dat zal thuiszitten voorkomen of bekorten.

c. Kind centraal, ouders erbij

De positie van de ouders en de leerling is in deze samenwerkingsverbanden niet altijd even stevig. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de ouders en de leerling zoveel mogelijk een duidelijke stem moeten hebben in de zoektocht naar de oplossing. Vanuit het perspectief van de behoorlijkheid zou de regiehouder van de samenwerking ervoor moeten zorgen dat recht gedaan wordt aan hun positie. De Nationale ombudsman doet daarom een beroep op de leerplichtambtenaar, in zijn rol als regiehouder in de samenwerking, om de ouders en de leerling zoveel als mogelijk in de samenwerking te betrekken.

4 Begrippenlijst

Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)

Een onderwijsconsulent of leerplichtambtenaar kan een melding doen bij het AMK als ouders, na veel inspanningen van de betrokkenen, blijven weigeren hun kind naar school te laten gaan.

Ambulante begeleiding (AB)

Regionale Expertisecentra organiseren en bieden ambulante begeleiding aan leerlingen met een rugzakje op een reguliere school. Meestal wordt ambulante begeleiding ingeschakeld om de school te ondersteunen als haar zorgstructuur niet (volledig) aansluit bij de behoeften van de leerling. De ondersteuning kan gericht zijn op de leerkracht, het team en/of de leerling en de ouders, en kan onder meer inhouden: informeren, adviseren, coachen en ondersteunen.

Autisme spectrum stoornis (ASS)

Autisme is een stoornis die zich niet makkelijk laat omschrijven omdat deze stoornis op verschillende manieren en in verschillende gradaties tot uitdrukking kan komen. Om deze reden wordt vaak gesproken van autismespectrumstoornis (ASS). Naast klassiek autisme worden ook het syndroom van Asperger en PDD-NOS (Pervasieve Development Disorder-Not Otherwise Specified) tot ASS gerekend.

Cluster 4 onderwijs

Cluster 4 onderwijs is een vorm van speciaal onderwijs. Cluster 4 is voor kinderen met gedragsproblemen of langdurig (psychiatrisch) zieke kinderen zonder een lichamelijke handicap. Ook de scholen die verbonden zijn aan pedologische instituten vallen binnen het cluster 4 onderwijs. Het cluster 4 onderwijs biedt ook ambulante begeleiding. In het laatste geval blijft de leerling op zijn of haar eigen school maar krijgt extra ondersteuning.

Commissie voor de Indicatiestelling

De Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) beslist of een kind in aanmerking komt voor een clusterindicatie waarmee ofwel (voortgezet) speciaal onderwijs, ofwel leerlinggebonden financiering (de rugzak) mogelijk wordt. Zij doet dit aan de hand van landelijk vastgestelde criteria.

Gemeente

Naast de taken die de gemeente heeft rond de leerplicht, heeft zij ook tot taak te zorgen voor voldoende onderwijs-huisvesting. Ook het leerlingenvervoer valt onder de taken van de gemeente. Iedere gemeente heeft een verordening leerlingenvervoer, waarin staat wie recht heeft op vergoeding van kosten voor het vervoer van leerlingen naar hun school.

Herstart

Herstart is een voorziening die leerplichtige kinderen die langer dan vier weken thuiszitten, nog geen indicatie hebben en nog niet met een procedure daarvoor bezig zijn, helpt om weer onderwijs te krijgen. Herstart wordt uitgevoerd en aangestuurd door de REC's.

Indicatie

Ouders van kinderen met een handicap, ziekte of stoornis kunnen een indicatie aanvragen voor hun kind. Daarmee kunnen ze die school kiezen die het meest geschikt is voor hun kind. Dat kan een school voor speciaal onderwijs zijn, maar ze kunnen ook kiezen voor een reguliere school, met een rugzakje. De onafhankelijke Commissie voor de Indicietelling van het Regionaal Expertisecentrum bekijkt op grond van landelijke criteria of een kind in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget. Daarvoor bestuderen de commissieleden ondermeer de onderzoeksverslagen van het betreffende kind en het onderwijskundig rapport.

Leerlinggebonden financiering (rugzak)

Leerlinggebonden financiering (LGF, meestal 'rugzak' genoemd) is extra geld voor leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs, die door hun handicap, ernstige gedragsstoornis of psychische problematiek meer begeleiding nodig hebben. Om in aanmerking te komen voor LGF moet de leerling een clusterindicatie hebben.

Op de Rails

Op de Rails is een project voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen in het regulier onderwijs, die de veiligheid op school in gevaar brengen en om die reden niet meer te handhaven zijn op school. Het is bedoeld voor leerlingen van 10 jaar en ouder zonder een clusterindicatie.

Persoonsgebonden budget (PGB) in het onderwijs

Sommige leerlingen of studenten met een beperking hebben op school aanvullende hulp nodig. Soms kan dat via AWBZ-zorg, in natura of in de vorm van een persoonsgebonden budget (PGB). De mogelijkheden om (een deel van) het PGB in het onderwijs in te zetten zijn echter beperkt.

Rebound

Rebound is een voorziening voor gedragsmoeilijke leerlingen in het voortgezet onderwijs, zonder een clusterindicatie. Leerlingen die grensoverschrijdend gedrag vertonen worden tijdelijk uit het regulier onderwijs gehaald en krijgen zo, evenals de school, gelegenheid om op adem te komen. Doel is om de leerlingen te doen terugkeren naar het onderwijs, bij voorkeur de school van herkomst.

Regionaal Expertisecentrum (REC)

Elke regio heeft een REC, waar de kennis en deskundigheid van het speciaal onderwijs in die regio gebundeld worden. De REC's zijn onderverdeeld naar de onderwijsclusters. De REC's verzorgen speciaal onderwijs in de regio en bieden ambulante begeleiding aan reguliere scholen waar kinderen met een beperking les krijgen. Daarnaast houdt het REC een Commissie voor de Indiciestelling in stand. Verder helpt het REC ouders met het zoeken van een geschikte school, als er eenmaal een indicatie is.

Rugzakje

Zie leerlinggebonden financiering.

Weer samen naar school (WSNS)

Het project 'Weer samen naar school' (WSNS) zorgt ervoor dat kinderen die extra zorg en begeleiding nodig hebben deze zo veel mogelijk op de basisschool krijgen. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen die moeite hebben met leren of kinderen met gedragsproblemen. Basisscholen werken hiervoor samen in een samenwerkingsverband. Als blijkt dat het op de basisschool toch niet goed gaat, kunnen de kinderen naar een speciale school voor basisonderwijs.

Wereldschool

De Wereldschool verzorgt afstandsonderwijs voor Nederlandstalige kinderen van 3 tot en met 18 jaar die in het buitenland verblijven. Het onderwijs kan volledig thuis – waar ook ter wereld – genoten worden. Als een leerling, al dan niet tijdelijk, niet kan deelnemen aan het onderwijs op school, kan er afgeweken worden van de regelgeving en bestaat de mogelijkheid om thuis (in Nederland) onderwijs via de Wereldschool te volgen. De school waar de leerling staat ingeschreven betaalt de kosten, maar voldoet dan wel aan de onderwijsplicht.

Zorgadviesteam (ZAT)

In het primair onderwijs is een zorgadviesteam (ZAT) gespecialiseerd in het bieden van hulp bij problemen van kinderen van 0 tot 12 jaar. Een ZAT bestaat uit vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg, maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, politie en de leerplichtambtenaar. Ook het VO kent een vergelijkbaar concept. Op dit moment is het instellen van een ZAT nog niet verplicht, maar in 2011 dienen PO, VO en MBO over goed functionerende zorg- en adviesteams te beschikken.

Bijlage 1 Verantwoording

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Sinds een aantal jaren ontvangt de Nationale ombudsman met enige regelmaat klachten van ouders omdat hun kinderen niet naar school kunnen. Het merendeel van deze klachten betreft kinderen met gedrags- of psychische problemen die geen plek kunnen vinden op een school die hun passend onderwijs kan bieden. Het recht van ieder kind op onderwijs staat voor de ombudsman centraal. Naar aanleiding van de ontvangen klachten, heeft de Nationale ombudsman zich de vraag gesteld of het recht op onderwijs voor deze groep in voldoende mate wordt gewaarborgd.

1.2 Reikwijdte en doel

In dit onderzoek wordt in kaart gebracht welke problematiek er speelt rond het bieden van passend onderwijs aan deze groep kinderen. De ketensamenwerking tussen de verschillende betrokken professionals komt daarbij aan bod. Tevens wordt aandacht besteed aan werkwijzen die de duur van het thuiszitten van kinderen beperken. Het onderzoek heeft geen oordelend karakter. Het heeft ten doel om bij de verantwoordelijke overheden diverse aspecten van de problematiek onder de aandacht te brengen en aanzetten te geven tot het toepassen van mogelijkheden om voor de problemen een oplossing te vinden.

1.3 Aanpak en werkwijze

De klachten die de Nationale ombudsman in de afgelopen jaren over dit onderwerp heeft ontvangen, zijn geanalyseerd. Daarnaast heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden. Hieruit zijn een aantal knelpunten naar voren gekomen.

Om een goed beeld te krijgen van wat er in de praktijk speelt rondom die knelpunten en wie er betrokken kan zijn bij een thuiszittende leerling, is met verschillende instanties en deskundigen op dit gebied gesproken. Dit waren:

- Gedragswerk
- Het ministerie van OCW
- Onderwijsconsulenten
- REC
- Onderwijsinspectie
- VO-raad
- Onderwijsadvocaat
- Ingrado
- Rotterdamse actietafel
- Oudervereniging Balans

Bij de start van het onderzoek is aan de aangesloten gemeenten een brief verstuurd waarin het onderzoek is aangekondigd en waarin de gemeenten werden uitgenodigd om hun

bijzondere ervaringen met thuiszitters te delen. Hierop hebben leerplichtambtenaren van ruim dertig gemeenten gereageerd.

In de uitzending van de VARA ombudsman van 8 oktober 2010 heeft de Nationale ombudsman dit onderzoek toegelicht. Naar aanleiding daarvan namen verschillende ouders en belangengroepen contact op met het onderzoeksteam om hun ervaringen en kennis over dit onderwerp te delen. Het onderzoeksteam heeft informatie ontvangen van onder andere:

- het Vechtcollege in Breukelen
- het Convenant Autisme Amsterdam, Mee Amstel & Zaan
- GGZ Kinderen en Jeugd Rivierduinen
- platform Havo-plus

Al deze informatie heeft als inspiratiebron voor dit rapport gediend.

Bijlage 2 Passend onderwijs

Met het ‘Passend onderwijs’ beoogt OCW ieder kind op de juiste plek op school te krijgen. Of het thuiszitten met de invoering van passend onderwijs voorbij zal zijn? Veel reacties die tijdens dit onderzoek werden ontvangen plaatsen daar vraagtekens bij. Daarbij wordt aangegeven dat passend onderwijs vooral een bezuinigingsmaatregel lijkt en dat het op die manier zeker niet zal lukken om de gehandicapte kinderen volwaardig onderwijs te laten volgen.

De uitgangspunten, zoals de zorgplicht van scholen en het zoveel mogelijk erbij houden van leerlingen met problemen, kan de Nationale ombudsman onderschrijven. Er zijn echter nog steeds risico’s; daarom is het van belang dat leerlingen en ouders een belangrijke rol zullen krijgen. Vooral over de vraag, wat in het individuele geval nu precies passend onderwijs is, zullen de nodige discussies gaan ontstaan. Als leerling en ouders zich niet kunnen vinden in het aanbod, zal het kind alsnog een thuiszitter worden.

Passend onderwijs houdt dat elk kind onderwijs krijgt dat het beste bij zijn of haar talenten en beperkingen past, zo wordt op de website van OCW aangegeven. Ook de kinderen met een stoornis, ernstige ziekte of handicap. Zij kunnen extra hulp krijgen op een reguliere school of op een school voor speciaal onderwijs. Om te garanderen dat alle leerlingen onderwijs krijgen dat bij hen past, wordt per 1 augustus 2012 de zorgplicht ingevoerd. Scholen en schoolbesturen worden dan verplicht te zorgen voor een passende onderwijsplek en passend onderwijs voor elke leerling.

In november 2009 werd de Tweede Kamer door de staatssecretaris van OCW geïnformeerd over de nieuwe koers van Passend onderwijs.¹ In deze brief werd onder meer het volgende aangegeven:

“Het kabinet wil een systeem dat leerlingen zoveel mogelijk in het reguliere stelsel houdt met onderwijs- en zorgaanbod dichtbij huis waarbij niet alle kinderen met een relatief lichte hulpvraag in speciale geïndiceerde voorzieningen terechtkomen. Dat betekent niet dat alle leerlingen naar het reguliere onderwijs moeten. Maar het reguliere onderwijs heeft meer opleidingsmogelijkheden dan het kleinschalige speciaal onderwijs. Daarom zijn reguliere besturen verplicht om een zo goed mogelijk zorgaanbod te leveren, maar moeten zij tegelijk de ruimte krijgen deze verplichting waar te maken. Leerlingen moeten pas overstappen naar het speciaal onderwijs als het echt noodzakelijk is. Voor sommige groepen leerlingen zijn er tussenvarianten tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs nodig.

(...)

Natuurlijk blijft er altijd plek op het speciaal onderwijs, voor leerlingen die meer zorg nodig hebben. Om juist ook deze leerlingen zich maximaal te kunnen laten ontwikkelen moet het speciaal onderwijs beter worden. In het speciaal onderwijs zijn meer handen in de klas, en die moeten gebruikt worden. Er moet meer en vooral systematischer worden gekeken naar wat een leerling wel kan. Leerlingen moeten gestimuleerd worden om zo volwaardig mogelijk te participeren.”

(...)

¹ 31 497, nr. 17; brief van de staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal – Den Haag, 2 november 2009.

Voor die nieuwe koers wil het kabinet een aantal punten doorvoeren. Enkele voorbeelden uit bovengenoemde brief worden hier aangehaald.

- De landelijke indicatiestelling en het rugzakje vervallen.
- De deskundigheid van leraren wordt vergroot. Ook moet er extra ondersteuning in de klas en op school mogelijk worden.
- Ouders die hun kind aanmelden bij een school hebben recht op een passend onderwijsaanbod bij de school of bij een andere school (de zorgplicht). Bij de ontwikkeling van het aanbod wordt rekening gehouden met de voorkeur van de ouders. Zowel binnen de samenwerkingsverbanden als tussen school(bestuur) en ouders kunnen er situaties ontstaan waarin verschil van mening blijft bestaan over het dekkende aanbod, over de inzet van middelen of over een passend aanbod aan een leerling. Voor die situaties wordt voorzien in een geschillenregeling.
- Met de ouderorganisaties wordt overlegd over een betere ondersteuning van individuele ouders in hun gesprek over een passend onderwijsaanbod voor hun kind en de keuzevrijheid die ouders hierin hebben. De bestaande voorzieningen zoals de onderwijsconsulenten krijgen een plaats binnen de individuele ondersteuning van ouders.
- De aanpak die zag op de inrichting van regionale netwerken met een loket voor leerlingenzorg voor tegelijk primair en voortgezet onderwijs wordt losgelaten. Gekozen wordt voor bundeling van de zorg binnen de bestaande samenwerkingsverbanden in het Po, Vo en (V)so/Rec. Speciaal onderwijs blijft nodig. Daarom worden de scholen voor speciaal onderwijs rechtstreeks door OCW gefinancierd, ook in de toekomst. De kwaliteit van het onderwijs in het (V)so dient sterk verbeterd te worden.
- Leerlingen die in staat zijn een regulier diploma te halen, dienen dat zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs te doen. Als dat vanwege handicap of stoornis niet mogelijk is, dan is samenwerking tussen Vso en regulier onderwijs gewenst om tot een breed opleidingsaanbod te komen dat zo goed mogelijk aansluit op ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen (symbiose).

Inmiddels is aangekondigd dat een bedrag van totaal 300 miljoen euro bezuinigd zal gaan worden op passend onderwijs. Welke gevolgen dit zal hebben voor de uitvoering is op dit moment nog niet duidelijk. Wel hebben diverse personen en instanties waarmee wij tijdens het onderzoek spraken hun ongerustheid hierover geuit.

Bijlage 3 Een korte schets van het speciaal onderwijs

Naast de reguliere basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs zijn er speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Speciale scholen voor basisonderwijs (SBO-scholen) vallen, net als de reguliere scholen, onder de Wet op het Primair onderwijs en zijn voortgekomen uit de vroegere scholen voor moeilijk lerende kinderen, zoals de LOM-school. De Permanente Commissie Leerlingenzorg, die in standgehouden wordt door de samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School' geeft de indicaties af voor de speciale scholen voor basisonderwijs.

Binnen het voortgezet onderwijs is er verder het leerwegondersteunend onderwijs (Lwoo) en het praktijkonderwijs. Het Lwoo zorgt voor extra ondersteuning op een (reguliere) Vmbo-school. Het praktijkonderwijs leidt leerlingen rechtstreeks op voor de arbeidsmarkt en is vooral heel praktisch gericht. Het is bedoeld voor leerlingen voor wie Vmbo en Lwoo niet geschikt zijn.

De regionale verwijzingscommissie voortgezet onderwijs bepaalt of de school extra geld krijgt voor leerwegondersteunend onderwijs en gaat ook over de plaatsing in het praktijkonderwijs.

De scholen voor speciaal basisonderwijs (SO) en voortgezet speciaal onderwijs (VSO) vallen onder de Wet op de Expertisecentra. De Commissies voor de Indicatiestelling, in standgehouden door de Regionale Expertisecentra, geven de indicaties af voor het speciaal onderwijs.

Het speciaal onderwijs is onderverdeeld in vier clusters. Cluster 1 is voor kinderen met visuele beperkingen; deze scholen horen bij instellingen voor blinden en slechtzienden en kennen daarom een andere aanmeldingsprocedure.

Cluster 2 is voor kinderen die doof of slechthorend zijn en voor kinderen met ernstige spraak/taalmoeilijkheden, cluster 3 is er onder meer voor kinderen met verstandelijke en/of lichamelijke beperkingen en langdurig zieke kinderen en in cluster 4 ten slotte komen onder meer terecht kinderen met psychische- en/of gedragsproblematiek. De clusters 2, 3 en 4 kennen eigen Regionale Expertisecentra.

Als een kind een indicatie voor cluster 2, 3 of 4 krijgt kunnen de ouders kiezen of zij een zogenoemd rugzakje willen (een vast bedrag dat de school kan inzetten voor ondersteuning van de leerling) of plaatsing op een school in het speciaal onderwijs.

Bijlage 4 De omgeving van de leerling

Hieronder beschrijven we de taken en mogelijkheden van een aantal deskundigen en instanties die betrokken zijn bij de thuiszittersproblematiek.

4.1 De school

Het is de bedoeling dat alle kinderen het onderwijs op een school kunnen volgen. De leerkrachten zijn verantwoordelijk voor onderwijs aan elk individueel kind in hun klas. Zij zetten zich daar over het algemeen ook zeer voor in. Een leerling met gedrags- of psychische problemen heeft speciale begeleiding en behandeling nodig. Dat kan in de schoolsituatie tot problemen leiden. De school moet zich inspannen om het kind voldoende te ondersteunen zodat het kan blijven meedoen in de klas en niet uitvalt. Het voorkomen van uitval begint op de scholen zelf en vaak al ruim voor het moment waarop de leerling daadwerkelijk uitvalt. Als problemen gesignaleerd worden, kan een kind in het zorgadviesteam (ZAT) besproken worden. De leerkrachten en interne ondersteuners kunnen bekijken welke begeleiding en voorzieningen een kind nodig heeft en hiervoor mogelijkheden zoeken. Als de school van mening is dat er geen mogelijkheden zijn of de begeleiding en voorzieningen onvoldoende blijken te helpen, kan zij de ouders vragen om een aanvraag te doen voor toelating tot een speciale school of voor een leerlinggebonden financiering. De leerlinggebonden financiering – het rugzakje – kan op school worden gebruikt om het onderwijs aan de leerling met de beperking mogelijk te maken. Naast geld krijgt de school dan ondersteuning van een ambulante begeleider. Die begeleidt onder meer de leerkrachten zodat zij begrijpen wat de beperkingen van de leerling zijn en beter met de leerling leren omgaan. De leerkrachten kunnen ondersteuning en coaching krijgen. Als een kind om wat voor reden ook toch thuis komt te zitten, moet de school het verzuim aan de leerplichtambtenaar melden. De school mag een leerling niet uitschrijven voordat deze op een andere school of instelling staat ingeschreven of het diploma heeft behaald. De school moet zich inspannen om een oplossing voor het kind te vinden. Een school is niet verplicht een nieuwe leerling aan te nemen. Dat geldt niet alleen voor het regulier, maar ook voor het speciaal onderwijs. Een indicatie geeft wel recht op plaatsing op bijvoorbeeld een cluster 4 school, maar als de school geen plaats heeft, kan deze doorverwijzen naar een andere cluster 4 school in de regio.

4.2 De Leerplichtambtenaar

Het toezicht rond de leerplicht is opgedragen aan de gemeenten, die daarvoor leerplichtambtenaren aanstellen. Soms is zo'n leerplichtambtenaar volledig voor deze taken ingeschakeld, vaak ook heeft hij hiernaast nog andere werkzaamheden. Scholen zijn verplicht om ongeoorloofd schoolverzuim na meer dan drie achtereenvolgende schooldagen te melden aan de leerplichtambtenaar. Dat gebeurt via het zogenoemde Verzuimloket. Ook als het

kind gedurende een langere periode een deel van de onderwijstijd verzuimt, moet de school dat melden. Maar ook ouders kunnen contact zoeken met de leerplichtambtenaar, bijvoorbeeld als een school weigert hun kind in te schrijven.

De leerplichtambtenaar heeft de wettelijke taak ervoor te zorgen dat kinderen en hun ouders aan de leerplicht voldoen. De leerplichtambtenaar kan een school echter niet verplichten een leerling toe te laten.

Wanneer de leerplichtambtenaar hoort dat een leerling niet naar school gaat, zoekt hij in eerste instantie, samen met onder meer de ouders en de school, naar een goede oplossing. Hij kan in dit verband bijvoorbeeld gesprekken voeren met de ouders en de leerling, met de huidige of beoogde nieuwe school en met eventueel betrokken hulpverleners. Als de leerplichtambtenaar van mening is dat ouders en/of leerling niet voldoende medewerking verlenen, kan hij een waarschuwing geven en uiteindelijk een proces-verbaal opmaken. Ook komt het voor dat een melding aan het Advies en Meldpunt Kindermishandeling wordt gedaan; dat kan een onderzoek instellen naar bijvoorbeeld de gezinssituatie. Als de leerplichtambtenaar geen enkele oplossing ziet en het is ook niet aan de ouders te wijten dat het kind niet naar school gaat, verleent hij soms vrijstelling van de leerplicht. Steeds meer leerplichtambtenaren vatten hun taak ruimer op dan controle op de leerplicht. Velen hebben regelmatig contact met scholen, zijn deelnemer aan een zorgadviesteam of zetten zich actief in om thuiszitters sneller op een school te krijgen.

4.3 De onderwijsconsulent

Onderwijsconsulenten zijn onafhankelijke deskundigen. Het zijn vaak personen die jarenlang in het onderwijs gewerkt hebben en goede contacten hebben. Zij zijn in staat om bemiddelend op te treden. Zij bieden ouders en scholen kosteloos ondersteuning bij individuele problemen rond leerlingen met een indicatie. Ook als een kind (nog) geen indicatie heeft en al langer dan vier weken thuiszit, kan een onderwijsconsulent worden ingeschakeld. Bij allerlei verschillende problemen kunnen onderwijsconsulenten een rol spelen. Het kan bijvoorbeeld gaan om problemen rond toelating of plaatsing van een (rugzak)leerling op een reguliere school, om wachtlijsten in het speciaal onderwijs, om problemen rond de indicatie-aanvraag of over de besteding van de leerlinggebonden financiering. De onderwijsconsulent kan worden benaderd door ouders, maar ook door bijvoorbeeld de school of door de leerplichtambtenaar.

4.4 Gedragswerk

Gedragswerk is een project dat de samenwerking bevordert in de aanpak van leerlingen met gedragsproblemen. Het belangrijkste doel is vermindering van het aantal leerlingen dat geen passend onderwijs krijgt. Het project is in 2005 van start gegaan en daarna steeds verlengd; het Ministerie van OCW financiert het.

Tien zogenoemde sparringpartners van Gedragswerk werken regionaal, samen met bijvoor-

beeld onderwijs- en zorgprofessionals, ouders of verzorgers, gemeenten en provincies. Gedragswerk start vanuit concrete vragen om ondersteuning van bijvoorbeeld onderwijs- en zorgprofessionals, of ouders en verzorgers. Altijd gaat het om één of meer concrete leerlingen met gedragsproblemen die tussen wal en schip (dreigen te) vallen. Anders dan de onderwijsconsulenten richt Gedragswerk zich vooral op de samenwerking tussen de betrokken instanties en deskundigen. Die worden gestimuleerd en begeleid om samen een oplossing te vinden voor de leerlingen. Zo wordt de samenwerking op regionaal niveau bevorderd. Ook geeft Gedragswerk cursussen aan deskundigen om thuiszitten te voorkomen.

4.5 De Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs bewaakt de kwaliteit van het onderwijs op individuele scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Scholen moeten zich verantwoorden over hun onderwijs. Zo kijkt de inspectie naar de resultaten van de leerlingen en hun voortgang in ontwikkeling. Daarbij zijn van belang de eindtoets basisonderwijs, examenresultaten en in-, door-, en uitstroomgegevens. De inspectie noemt dat de 'opbrengsten' van een school. Ook controleert de inspectie of scholen zich houden aan wet- en regelgeving en of een school de bedrijfsvoering op orde heeft. Ook signalen zoals berichtgeving in de media en klachten van ouders wegen mee.

Het toezicht van de inspectie is risicogericht. Dat houdt in dat scholen met risico's, zoals minder goede leerresultaten, meer toezicht krijgen. De inspectie publiceert de resultaten van de scholen en meldt of scholen zwak of zeer zwak presteren.

Waar het om thuiszitters gaat, is de rol van de inspectie beperkt. Bij de periodieke kwaliteitsonderzoeken die zij uitvoert zullen problemen rond schooluitval in de regel niet aan het licht komen. Signalen van bijvoorbeeld ouders kunnen wel leiden tot een nader onderzoek door de inspectie. Dit onderzoek richt zich dan op de school en biedt geen oplossing voor het individuele geval. Wel heeft de inspectie in bepaalde gevallen een rol bij de schorsing en verwijdering van leerlingen. In geval van verwijdering is de school verplicht om te overleggen met de inspectie. Een schorsing in het voortgezet onderwijs moet de school binnen een dag aan de inspectie melden en de schorsing mag niet langer duren dan een week. Wanneer het een schorsing vooruitlopend op verwijdering betreft, moet er overleg met de inspectie plaatsvinden.

4.6 De Regionale Expertisecentra en de Commissies voor de Indicatiestelling

De Regionale Expertisecentra zijn samenwerkingsverbanden van scholen in het speciaal onderwijs. Zij werken, zoals de naam ook zegt, regionaal en binnen een bepaald cluster. Zij geven ouders ondersteuning bij het indienen van een verzoek om een indicatiestelling, kunnen ouders ondersteunen bij het zoeken van een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs of een reguliere school en coördineren de ambulante begeleiding. De Regionale Expertisecentra houden onafhankelijke Commissies voor de Indicatiestelling in stand.

Deze bepalen, aan de hand van landelijk vastgestelde criteria, of een leerling in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget. Ouders kunnen hiermee kiezen tussen plaatsing op een school in het (voorgezet) speciaal onderwijs of op een reguliere school met een rugzakje. Het aanvragen van een indicatie kan een oplossing bieden als een reguliere school de leerling niet voldoende kan bieden wat deze nodig heeft; met het rugzakje kan dan bijvoorbeeld extra ondersteuning worden geboden. Ook bestaat dan de mogelijkheid van plaatsing in het speciaal onderwijs.

4.7 De ouders

De ouders kunnen in theorie kiezen naar welke school zij hun kind willen sturen maar kunnen een plek voor hun kind op de school van hun keuze niet afdwingen. Heeft het kind vanwege gedrags- of psychische problemen extra zorg of begeleiding nodig, dan moet de school met de ouders bespreken wat er gedaan kan worden. Lukt het niet met de bestaande middelen op de school, dan kunnen alleen de ouders een indicatie aanvragen.

De ouders zijn er verantwoordelijk voor dat hun kind naar school gaat. Als het kind niet naar school gaat, kan de leerplichtambtenaar de ouders aanspreken, waarschuwen en zelfs een proces-verbaal opmaken.

4.8 De onderwijsadvocaat

De onderwijswetgeving is ingewikkeld. Rechten en plichten van leerlingen en ouders zijn niet altijd even duidelijk. Bovendien is het voor ouders van belang om een goede relatie met een school of scholengroep te behouden, zodat hun kind rustig naar school kan. Een aantal advocaten is in het onderwijsrecht gespecialiseerd. Zo'n advocaat kan de belangen van ouders en hun kind behartigen. In sommige gevallen blijkt het voldoende te zijn wanneer ouders informatie en advies krijgen. Zij kunnen dan goed voorbereid het gesprek met de school en andere deskundigen aangaan. Dat lukt niet altijd. Soms lopen de problemen rond thuiszitten uit de hand. Een onderwijsadvocaat kan dan proberen om met scholen in gesprek te gaan en een oplossing te zoeken. Lukt dat niet, dan kan het tot een rechtszaak komen. Zo'n procedure kan ook het gevolg zijn van het feit, dat de leerplichtambtenaar proces-verbaal heeft opgemaakt. Ten slotte is het in sommige gevallen ook een optie om een klachtprocedure of een procedure bij de Commissie Gelijke Behandeling te starten. Ouders kunnen zich in dergelijke procedures laten ondersteunen door een advocaat die in onderwijsrecht is gespecialiseerd

Bijlage 5 Cijfers en achtergronden rond thuiszittende kinderen

5.1 Gegevens uit onderzoeken

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar thuiszitters in het onderwijs en kinderen die voortijdig de school verlaten. Uit deze onderzoeken komen verschillende aantallen naar voren. Een verklaring hiervoor is dat in de onderzoeken de definitie voor thuiszitter verschilt. Ingrado, de branchevereniging voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten, doet onderzoek naar en inventariseert de thuiszitters in alle gemeenten. Zij hanteert hierbij de volgende definitie:

“Een thuiszitter is een leerplichtige jongere (5 tot 18 jaar) die zonder geldige reden (zoals ziekte) meer dan 4 weken verzuimt zonder dat hij/zij ontheffing heeft van de leerplicht.”

Hieronder vallen bijvoorbeeld ook ‘kwalificatieplichtigen’ die niet naar een andere school gaan, daarmee ook niet bezig zijn en ook niet werken; de voortijdige schoolverlaters.

Verder wordt nog opgemerkt dat het gaat om leerplichtige leerlingen of kwalificatieplichtige jongeren die al tijdens het voortgezet onderwijs aangemerkt werden als thuiszitter, dit om aan te geven dat leerlingen die tijdens de overgang van Vmbo naar Mbo uitvielen niet tot de doelgroep behoren.

De Onderwijsinspectie doet jaarlijks onderzoek naar de wachtlijsten in het speciaal basis-onderwijs. Zij kijkt daarbij naar onderzoekslijsten en plaatsingslijsten. Ook wordt gevraagd naar het aantal thuiszitters. Hieronder verstaat de inspectie leerplichtige leerlingen die tot de doelgroep van het Speciaal Basisonderwijs behoren en die feitelijk geen enkele vorm van onderwijs genieten gedurende minimaal vier (aaneengesloten) weken. Hier komen geen grote aantallen uit naar voren (21 op de peildatum 1 oktober 2008), maar het gaat ook om een beperkt aantal scholen.

Het thuiszittersonderzoek van Ingrado diende ertoe om vast te stellen of bij leerplichtambtenaren meer thuiszitters bekend waren dan de door de Inspectie genoemde. Over het jaar 2007-2008 kwam Ingrado uit op 2000 tot 3100 nieuwe thuiszitters per jaar (geëxtrapoleerd). Hieronder vallen dan ook bijvoorbeeld de partieel leerplichtigen.

Over het jaar 2008-2009 werd het onderzoek herhaald; nu reageerden veel meer gemeenten, hetgeen de cijfers betrouwbaarder maakt.

Ingrado stelt vast dat iedere dag zo’n 800 tot 1100 leerlingen thuiszitten. Op jaarbasis gaat het om zo’n 2500 leerplichtige leerlingen die langer dan vier weken thuiszitten. De gemiddelde duur totdat de leerling weer wordt geplaatst is vier maanden.

Het merendeel van de thuiszitters heeft de leeftijd van het voortgezet onderwijs (86,4%).

Ingrado stelt verder vast dat rond de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs een sterke toename is te zien; de meeste thuiszitters zijn echter 15 jaar of ouder.

Uit een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van GGZ Rivierduinen² komen veel hogere aantallen thuiszitters naar voren. In dit onderzoek wordt onder ‘thuiszitters’ verstaan:

Jeugdigen die langdurig (4 weken of langer) niet of gedeeltelijk naar school gaan, al dan niet met ontheffing van de leerplicht.

De reden waarom in dit onderzoek voor deze definitie is gekozen, is omdat wordt onderzocht wat het voor jongeren betekent om niet of maar gedeeltelijk naar school te gaan.

Ongeacht of dat nu officieel mag.

Het percentage thuiszitters van GGZ Kinderen en Jeugd Rivierduinen lijkt aanzienlijk hoger te zijn dan de landelijk circulerende cijfers en de cijfers uit de regio van minder dan 1%, zelfs als alleen wordt gekeken naar leerlingen zonder ontheffing. Het aantal thuiszitters in dit onderzoek ligt tussen de 330 en 880 in de onderzochte regio.

Verder blijkt dat het aantal thuiszitters ouder dan 12 jaar hoger is dan het aantal thuiszitters tussen de 5 en 11 jaar. Het komt 5 à 6 keer zo vaak voor.

5.2 Redenen voor thuiszitten

Ingrado heeft vastgesteld dat de voornaamste redenen voor thuiszitten gedragsproblematiek en psychische problematiek zijn (respectievelijk 20,8% en 17,6%). Overigens zullen deze redenen in een aantal gevallen samenvallen met andere redenen voor thuiszitten.

Verder valt op dat in 11,2% van de gevallen onwelwillendheid van de leerling en in 6% onwelwillendheid van de ouders als reden voor thuiszitten wordt genoemd. Bij de eerste categorie is het overigens wel zo, dat met het stijgen van de leeftijd van de leerling een toename is te zien; het zal hier vermoedelijk deels gaan om leerlingen die 'wel klaar zijn' met school. De 'onwelwillende' ouders komen zowel voor bij kinderen met de basisschoolleeftijd als bij kinderen in het VO. Het is goed voorstelbaar dat het hier deels zal gaan om conflicten tussen ouders en school.

Ook de categorie 'geen passende school te vinden' scoort vrij hoog, met 8,1%.

Uit het onderzoek door GGZ Rivierduinen wordt als belangrijkste reden voor het thuiszitten genoemd het onbegrip vanuit de school voor de problemen van de jeugdigen. Bij bijna de helft van de thuiszitters speelt dit een rol. Een kwart van de thuiszitters zit thuis omdat ze op een wachtlijst staan voor een andere school.

Bij ongeveer een kwart van de thuiszitters heeft een negatieve sfeer in de klas, onbegrip van andere leerlingen, geen aansluiting vinden bij andere leerlingen en/of gepest worden een rol gespeeld bij het thuiszitten. Voor enkelen (8%) is naar school gaan niet te combineren met de behandeling van de GGZ.

Kinderen die gedeeltelijk naar school gaan noemen als voornaamste reden daarvoor dat hun persoonlijke problemen te groot zijn om voltijd naar school te gaan.

Een ander probleem dat in dit onderzoek wordt genoemd is dat kinderen die via Herstart naar een cluster 4 school gaan, vaak thuis komen te zitten. Op hun oude school zijn ze niet meer welkom en voor de cluster 4 school is een wachtlijst. Ook komen kinderen thuis te zitten omdat ze niet voldoen aan de criteria die worden gesteld voor de Rebound-voorziening. Een soortgelijk probleem speelt bij Op de Rails. Als de leerling het traject heeft doorlopen

² Back to school, Thuiszitters in de GGZ Kinderen en Jeugd Rivierduinen, 3 november 2009. Uitgevoerd door H & S Consult, Woerden (Inge Sleeboom, Jo Hermanns) en DSP-groep, Amsterdam (Wendy Buysse, Nelleke Hilhorst).

moet hij wachten tot de start van een nieuw schooljaar voordat hij kan instromen op de school. In de tussentijd kan de leerling nergens terecht.

Voorts geeft 90% van de jeugdigen die thuiszitten aan dat zij geen hulp vanuit school krijgen. Dit is opvallend omdat de beleving van de school en de docenten is dat er wel degelijk veel wordt gedaan om thuiszitten te voorkomen.

5.3 *Onvoldoende inzicht in thuiszitters*

Wat ook opvalt is, dat er tot nu toe blijkbaar weinig inzicht bestond in het aantal thuiszitters. De onderzoeken van Ingrado hebben wel meer duidelijkheid gegeven, maar nog steeds bestaat geen volledig inzicht; aan het tweede onderzoek heeft maar 55% van de gemeenten meegedaan. Een heel wat betere score dan bij het eerste onderzoek, maar waarom doen niet alle gemeenten mee?

Ook valt op de constatering van Ingrado, dat de (verplichte!) melding van scholen aan de leerplichtambtenaar in veel gevallen achterwege blijft of te laat komt (gemiddeld na 28 dagen, terwijl dit binnen drie dagen gemeld zou moeten worden). Hier lopen leerplichtambtenaren ook tegenaan.

Ook blijkt uit het onderzoek van GGZ Rivierduinen dat de problematiek groter lijkt te zijn omdat niet alle thuiszitters ook als zodanig gemeld worden door de scholen. Een kind kan thuiszitten zonder dat dat wordt gemeld en het kind staat gewoon nog ingeschreven op de school.

Bijlage 6 Literatuur

1. Ouders aan de zijlijn van het onderwijsveld; mr. K.J. Slump. Uit 'Juridische positie ouders in het onderwijs', oktober 2009.
2. Notitie Thuiszitters in het onderwijs; Stichting de Ombudsman, juni 2003.
3. Naar een dekkend netwerk van Onderwijs(zorg)voorzieningen in de regio Haaglanden; een initiatief vanuit Passend Onderwijs, maart 2010.
4. Thuiszittersonderzoek Ingrado 2008-2009; Oost West - Thuis is het ook niet alles.
5. Onderwijsconsulenten Plus, werkwijzer 1; De totstandkoming van onderwijs- en zorgarrangementen op maat in het regulier voortgezet onderwijs voor leerlingen met een autisme spectrum stoornis (ASS), december 2007. Handvatten voor het onderwijs- en zorgveld op basis van praktijkervaringen van de onderwijsconsulenten ++, voor passende oplossingen voor de speciale behoeftevraag van groepen leerlingen.
6. VARA ombudsman en CG-raad: Kinderen met autisme zonder onderwijs door bezuinigingen AWBZ. De VARA-ombudsman heeft er een uitzending aan gewijd en de CG-raad roept ouders op om hun ervaringen te melden. April 2010. Naar aanleiding van de uitzending zijn ook Kamervragen gesteld: brief met antwoorden dd 20 mei 2010.
7. Voortgangsbrief maatregelen schoolverzuim 18 maart 2010; Brief van de staatssecretaris OCW aan de Tweede Kamer. Als bijlage is vermeld het Rapport van ECORYS, De leerplichtfunctie in Nederland. Onderzoek naar uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten (Rotterdam 22 februari 2010).
8. Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, Terugblik 2010. Een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar wat er is gebeurd met de aanbevelingen uit het AR-onderzoek uit 2005.
9. Onderwijsverslag 2008-2009 Inspectie van het Onderwijs. Het onderwijs in thema's; hoofdstuk 12 Leerlingenzorg.
10. De CG-Raad; AWBZ-zorg op school of opleiding? Brochure voor (ouders van) leerlingen of studenten met een beperking.
11. Leerplichtige leerlingen zonder onderwijs, Th. van Batenburg, N. S. Dokter, B. F. Mulder, GION, 2006, ISBN 90-6690-782-7.
12. Thuiszitters in beeld, een onderzoek naar leerplichtige kinderen met een licht verstandelijke handicap en gedragsproblemen die (tijdelijk) geen onderwijs volgen, D. Radema, P. van der Steenhoven, D. van Veen, NIZW, 2003.
13. Eindrapport fase vijf project 'Gedragswerk' Resultaat door verbinden. Concept juli 2010, Bart van Kessel en Jos van der Horst, Gedragswerk, Culemborg.
14. Hens aan Dek! Een analyse van good practice gericht op het binnenboord houden van leerplichtige leerlingen. Kees van der Wolf en Pauline Huizinga, augustus 2006.
15. Resultaat door verbinden. Jos van der Horst en Bart van Kessel, Praktijkserie basisschoolmanagement. Kluwer, 2009.

16. De logica van het ongepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie, drs. Rik Peeters, dr. Martijn van der Steen, prof. dr. Mark van Twist. NSoB, 2010.
17. 'Moet jij niet naar school?' Een onderzoek naar de juridisch aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief. J. Sperling, Erasmus Universiteit Rotterdam, april 2010.
18. Back to School, Thuiszitters in de GGZ Kinderen en Jeugd Rivierduinen. Eindverslag 3 november 2009. H&S Consult Woerden; Inge Sleeboom, Jo Hermanns. DSP-groep Amsterdam; Wendy Buysse, Nelleke Hilhorst.
19. 'Als er nu niets gebeurt moeten wij overgaan tot verwijdering!' CCE-consultaties voor leerlingen met (zeer) ernstig probleemgedrag op school. Centrum voor Consultatie en Expertise, drs. Alice Padmos, 2 april 2010.

Bijlage 7 Bloemlezing reacties gemeenten

Tijdens het onderzoek zijn bij het bureau Nationale ombudsman veel reacties binnengekomen van leerplichtambtenaren maar ook van ouders en scholen. Hieronder worden een aantal opvallende reacties weergegeven. Alle reacties hebben als voedingsbodem gediend voor het rapport.

Bij een thuiszitter wordt een groot overleg georganiseerd waarbij alle partijen aan tafel zitten. Daarbij zitten soms de ouders of hulpverleners van de ouders ook aan tafel. Soms is de onderwijsconsulent erbij en soms Gedragswerk. Die kunnen een regisserende rol spelen. Alle aanwezigen aan tafel hebben afgesproken dat zij de aanwijzingen van Gedragswerk als onafhankelijke partij zullen accepteren. Dat betekent dat er eerst algemeen wordt bekeken wat er al is geprobeerd, maar dat vervolgens wordt ingekaderd wat er nog mogelijk is en dat de persoon van Gedragswerk dan vaststelt wie er actie moet ondernemen.

Alles op het gebied van jeugd (0 tot 18) is bij elkaar georganiseerd. Dat maakt de lijnen kort. Er zijn achttien zorgteams. Men richt zich al in de peuterleeftijd op eventuele uitval op school. De peuterspeelzalen en kinderdagverblijven werken hieraan mee. Als blijkt dat een kindje 'iets' heeft waardoor hij zou kunnen uitvallen op school, wordt hij aangemeld en wordt hij getest. Zo is in een heel vroeg stadium al bekend wat een kind aan bijzonderheden nodig heeft en wordt er al heel vroeg gezocht naar een basisschool die daar het beste mee om kan gaan. Het gaat om dreigende uitval in de meest brede zin van het woord: economisch, maatschappelijk en fysiek/verstandelijk (dus ook taalachterstand). Het komt daardoor zo goed als niet voor dat een basisschool een 'zorgenkind' krijgt dat niet al is besproken in één van de zorgteams.

Kinderen met een volle rugzak (problemen op school en thuis) die van school worden verwijderd, komen heel moeilijk weer op school. De 'oude' school verstrekt het leerlingendossier aan potentiële nieuwe scholen en die weigeren dan om het kind aan te nemen. Het mag volgens de regels niet, maar in de praktijk gebeurt het continu. Scholen weigeren om allerlei redenen. Na 1 oktober is het over het algemeen de financiën. Op 1 oktober wordt immers op grond van het aantal leerlingen bepaald hoeveel geld een school krijgt. Er is zelfs een school die alleen maar kinderen van een andere gemeente accepteert als ook het geld voor dat kind meegaat. Andere redenen zijn dat er geen passend onderwijs geboden kan worden. De leerplichtambtenaar kan een plaatsing op school niet afdwingen en wil ook niet teveel tijd verspillen aan de discussie met de school of zij om correcte redenen hebben geweigerd. Hoe langer die discussie duurt, hoe langer het kind thuiszit. Liever gaat de leerplichtambtenaar op zoek naar alternatieven. Sommige scholen denken daar heel goed in mee. Zij nemen bijvoorbeeld een kind tijdelijk aan in afwachting van een definitieve plaatsing of denken actief mee over een andere oplossing. Het verschil is dat bij die scholen het belang van het kind echt voorop staat en de financiën minder zwaar wegen.

Op het REC 4 onderwijs worden geen kinderen meer toegelaten. Dit is een financiële kwestie, de zogenaamde nullijn is in 2008 gezet. Dat betekent dat er geen geld meer bijkomt voor extra leerlingen na 2008. Sinds die nullijn zijn er echter wel zo'n 400 leerlingen met een cluster 4 indicatie bijgekomen. Inmiddels hebben de REC 4 scholen aan alle regio-gemeenten laten weten geen kinderen meer toe te laten. Voor de kinderen met een cluster 4 indicatie wordt nu getracht een rugzak te krijgen en die te plaatsen in het reguliere onderwijs. Voor kinderen met gedragsproblematiek is dit lastig, er zijn in het reguliere onderwijs onvoldoende gekwalificeerde leerkrachten om deze kinderen goed aan te kunnen. Uiteindelijk komen die dan thuis te zitten.

Er is geen probleem met thuiszitters. Er vindt via het zorgadviesteam goed en vroegtijdig overleg plaats over leerlingen op het voortgezet onderwijs. Kinderen komen zo snel in beeld en alle hulpverleners worden gekoppeld. Samen wordt gezocht naar de beste oplossing voor het kind. Het werkt omdat alle mensen een betrokkenheid tonen en er goed en tijdig wordt gesignaleerd. Vanuit de leerplichtambtenaar wordt ook ingezet op het zoeken naar een oplossing.

De leerplichtambtenaren houden spreekuur op scholen. De bedoeling is preventief en laag-drempelig te zijn. De leerplichtambtenaar kan de school helpen om hun verzuimstatus goed bij te houden, leerlingen met problemen kunnen bij de leerplichtambtenaar terecht maar ook de leraren die ergens tegen aan lopen. Ook zet de leerplichtambtenaar in op voorlichting aan de ouders over speciaal onderwijs als dat aan de orde komt.

De scholen die een leerling voorlopig inschrijven om te bezien of de leerling past op school, werken vaak met contracten. Die contracten zijn behoorlijk pittig en als een leerling iets niet volgens het contract doet, wordt hij weggestuurd.

Samen met de Onderwijsinspectie kijkt de leerplichtambtenaar naar het thuisonderwijs bij thuiszitters. Men probeert zo scholen eraan te houden dat zij ervoor zorgen dat kinderen thuis onderwijs krijgen.

Tot slot constateerde de leerplichtambtenaar dat er steeds meer kinderen naar voorzieningen als zorgboerderijen gaan waar onderwijs eigenlijk niet meer het belangrijkste is.

In het voortgezet onderwijs werkt men met 'warme verwijdering'. Dat betekent dat een leerling die niet meer op de oude school terecht kan, naar een nieuwe school gaat maar onder de verantwoordelijkheid blijft van de oude school. De nieuwe school schrijft de leerling pas in als blijkt dat het goed gaat. Zo niet, dan gaat de leerling weer terug naar de oude school en wordt opnieuw naar een nieuwe school gezocht, totdat de leerling een goede plek heeft gevonden. Lukt dit niet in het reguliere onderwijs dan wordt een indicatie voor speciaal onderwijs aangevraagd.

De leerplichtambtenaar spreekt de school aan op hun zorgplicht. Een school is verplicht om een andere school voor het kind te zoeken als het verwijderd moet worden of niet meer in de school op zijn plek zit. De leerplichtambtenaar treedt ook wel op als bemiddelaar in dergelijke situaties. De ervaring leert dat wanneer een school het probleem zelf probeert op te lossen en het lukt niet, de leerplichtambtenaar uiteindelijk toch wel wordt betrokken. De leerplichtambtenaar ziet zichzelf ook meer als bemiddelaar en probleemoplosser dan als handhaver.

Er zijn eigenlijk geen problemen in de overgangsfase van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. Dat komt omdat leerplicht alle scholen in maart/april aanschrijft met de vraag of zij (zorg)leerlingen hebben die bijvoorbeeld een indicatie nodig hebben maar waarvoor nog niets in gang is gezet. Dan pakt leerplicht dat zo snel mogelijk op, gaat ook met de ouders praten en na de zomervakantie is dan alles wat nodig was geregeld. Het komt ook eigenlijk niet voor dat een kind na de zomervakantie niet op een school terecht kan. Een probleem waar de gemeente afgelopen jaar mee werd geconfronteerd was dat de trajecten Herstart en Op de Rails vol zaten. Dat maakt het voor de kinderen die aangewezen zijn op een dergelijke voorziening echt heel moeilijk en de kans is zeer groot dat die kinderen dan thuis komen te zitten.

Er is vooral een probleem met kinderen die naar een kort verblijfhuis worden gestuurd door hun voogd, omdat ze niet langer thuis kunnen blijven. Die kinderen komen dan in een opvanghuis buiten hun eigen woonplaats. Soms zijn de kinderen daar één dag, soms een jaar. Het gaat om kinderen met een zwaar dossier en een laag niveau. De scholen in de omgeving kunnen die kinderen niet zomaar plaatsen; dat belast de klas teveel. Er is geen budget beschikbaar om voor die kinderen een apart klasje te organiseren. De kinderen blijven over het algemeen op de school van herkomst ingeschreven staan en het geld gaat dan ook daar naartoe. De leerplichtambtenaar vindt het een schande dat voor die kinderen geen onderwijs beschikbaar is. Het probleem is aangekaart bij de ministeries van OCW en Jeugd en Gezin, maar die zeggen dat de scholen het op moeten lossen. In deze problematiek staat volgens de leerplichtambtenaar niet het kind centraal, maar de instellingen.

De leerplichtambtenaar is zeer enthousiast over hun manier van werken om het thuiszitten tegen te gaan. Zij organiseren een ronde tafel met alle betrokkenen en daarbij worden zeker ook de ouders uitgenodigd. Het is ook logisch dat de ouders erbij zijn, omdat die vanuit de thuissituatie informatie hebben over de manier waarop hun kind zich gedraagt en waarbij het zich prettig of ongemakkelijk voelt. Daarnaast heeft de gemeente, na een paar pilots op scholen, nu een groter project opgezet om kinderen op de basisschool al vroeg in beeld en in de begeleiding te krijgen. De afdeling leerplicht heeft daartoe het initiatief genomen.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Foto omslag: Mirjam van der Hoek, Hollandse Hoogte
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

januari 2011



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl