



**Rapportbrief**  
**Onderwijs op Bonaire**  
Nummer KOM007/2018

**De klacht**

In december 2017 bespreekt vader tijdens het bezoek van de Nationale ombudsman aan Bonaire zijn klachten. Kort gezegd komt de klacht hierop neer:

Zijn zoon van 4 jaar met een vorm van autisme is leerplichtig maar krijgt geen onderwijs.

In Europees Nederland worden de klachten vervolgens met toestemming van vader overgedragen aan de Kinderombudsman omdat de klachten betrekking hebben op zijn zoon George<sup>1</sup> en het onderwijs voor hem.

De Kinderombudsman heeft in deze zaak en ook tijdens de bezoeken aan Bonaire gezien dat de scholen, het EOZ, de leerplichtambtenaren en andere betrokken in het onderwijs hun best doen om binnen de mogelijkheden van het eiland maatwerk te vinden en kinderen zo veel mogelijk onderwijs te laten volgen. Tegelijk lukt het niet altijd onderwijs mogelijk te maken. In deze rapportbrief wordt beschreven wat de Kinderombudsman heeft gedaan na ontvangst van de klacht alsmede wat de Kinderombudsman is opgevallen ten aanzien van het onderwijssysteem op Bonaire. Eerst wordt kort geschetst wat de situatie was toen de klacht bij de Kinderombudsman binnen kwam.

**Wat was de situatie**

Als George 4 jaar wordt, melden zijn ouders hem aan bij een basisschool op Bonaire. George heeft een vorm van autisme. De school neemt George aan voor een proefplaatsing. Het wordt niet duidelijk of hij toen is ingeschreven op de school. Hierover bestaan verschillende lezingen bij betrokkenen. Er volgen in juni 2017 twee proefdagen. Na de proefdagen laat de school weten dat George niet in de klas past. Het advies is om voor George een kleine onderwijssetting te zoeken met kennis voor een juiste begeleiding van George. Deze kleinschalige onderwijssetting wordt gevonden op het eiland in de vorm van een particulier initiatief waar onderwijs wordt geboden voor een kleine groep kinderen die niet meekomen in het reguliere onderwijs. Het is geen onderwijsinstelling, maar een vorm van *homeschooling*. In augustus gaat George daar een dag wennen. Dat gaat goed.

Ondertussen is Stichting Expertisecenter Onderwijs Zorg Bonaire (EOZ) betrokken. Het EOZ brengt in kaart welke (zorg)behoefte George heeft en op welke manier onderwijs voor hem mogelijk is. In september 2017 is er een breed overleg met onder andere de teamleider en casemanager van het EOZ, de leerplichtambtenaar, ouders en de intern begeleider van de school waar George aanvankelijk was aangemeld. Tijdens dit overleg blijkt dat er nog onvoldoende informatie is voor het EOZ om een goed advies te kunnen geven ten aanzien van de onderwijsbehoefte van George. Er wordt besloten dat George opnieuw wordt getest. In de tussentijd staat George niet ingeschreven op een school en volgt hij geen volledig en regulier onderwijs.

---

<sup>1</sup> Dit is een gefingeerde naam in verband met de privacy van betrokkenen.

Het EOZ doet nader onderzoek naar George. Eind september volgt het resultaat daarvan. In oktober wordt dit met ouders besproken. Het advies van het EOZ is dat George onderwijs gaat volgen bij het particuliere initiatief mits deze voldoende tegemoet kan komen aan de onderwijsbehoeftes van George. De bedoeling is dat George wordt ingeschreven bij de reguliere basisschool waar hij ooit was aangemeld en dan feitelijk elders onderwijs zal volgen. Het onderwijs bij het particuliere initiatief zal worden begeleid door de IB-er van de reguliere basisschool en een orthopedagoog/psycholoog van het EOZ. Ouders stemmen met dit plan in. Het particuliere initiatief ook en ontvangt bekostiging van de basisschool voor het onderwijs. Voor deze constructie was toestemming/vrijstelling nodig van de leerplichtambtenaar. Deze toestemming is nooit gekomen. De redenen die hiervoor worden gegeven staan haaks op elkaar: volgens de één is de toestemming nooit aangevraagd of niet door de juiste persoon, volgens de ander was duidelijk dat de toestemming er moest komen en is deze nooit verleend. Het is dan inmiddels oktober 2017.

Kort daarna laat het particuliere initiatief weten dat George toch niet kan blijven. De redenen zijn de Kinderombudsman niet helemaal duidelijk geworden. Het gevolg is dat George opnieuw thuis zit en nog steeds niet bij een school blijkt te staan ingeschreven. De redenen die daarvoor gegeven worden zijn verschillend: George zou wel ingeschreven hebben gestaan maar weer zijn uitgeschreven, de school zou inschrijving geweigerd hebben, de school zou niet hebben kunnen inschrijven zonder de vrijstelling die de leerlichtambtenaar zou afgeven. De leerplichtambtenaar weet van de situatie, het EOZ ook. Het is dan eind 2017. George gaat terug naar zijn oude crèche om toch wat te doen te hebben en onder de kinderen te zijn. De crèche doet zijn best maar George is eigenlijk te slim voor de crèche; hij kan al tellen en lezen. Dat is het moment dat vader contact legt met de ombudsman.

### **Recht op onderwijs**

Ieder kind heeft recht op onderwijs. Dit volgt uit artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. In Europees en Caribisch Nederland is hier vorm aan gegeven via de Leerplichtwet. Eerder heeft De Kinderombudsman zich al uitgesproken over het feit dat er in Nederland op grond van de eigen wetgeving wel een leer- en schoolplicht gelden, maar geen recht op onderwijs. *Leerrecht* zou echter altijd het uitgangspunt moeten zijn vanuit het Kinderrechtenverdrag.<sup>2</sup> Vanuit dat leerrecht en het recht op onderwijs kan de Kinderombudsman onderzoek doen naar klachten hierover. Ook kan de Kinderombudsman instanties aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid hierin. In de zaak van George doet de Kinderombudsman dat laatste en probeert langs die weg er voor te zorgen dat er voor George een passende vorm van onderwijs komt.

### **Verdere verloop**

Tijdens het bezoek van de Kinderombudsman aan Bonaire in januari 2018 komt de zaak ter sprake tijdens de gesprekken met zowel het EOZ als de leerplichtambtenaren en hun leidinggevende. Zowel het EOZ als de leerplichtambtenaar die verantwoordelijk is voor het primair onderwijs geven aan dat het een lastige situatie is omdat er voor kinderen zoals George geen speciaal onderwijs is zoals in Europees Nederland. Er is één basisschool die speciale bekostiging krijgt voor speciale onderwijsklassen, maar de extra ondersteuning die de kinderen op die school krijgen sluit niet aan bij de begeleiding die George nodig heeft. Het EOZ en de leerplichtambtenaar erkennen dat het vreemd is dat George nergens ingeschreven staat en dat er een oplossing gevonden moet worden. Naar aanleiding van de gesprekken wordt toegezegd contact met elkaar op te nemen. Uit de gesprekken blijkt ook dat het niet eenvoudig is om voor kinderen zoals George een passende plek te vinden

---

<sup>2</sup> 'Van Leerplicht naar Leerrecht', KOM2/2013, 16 mei 2013, te vinden op de website [www.dekinderombudsman.nl](http://www.dekinderombudsman.nl).

gezien de beperkte mogelijkheden op Bonaire. Tijdens het bezoek aan Bonaire wordt ook nog gesproken met vader zelf. In dat gesprek vertelt vader over een ander particuliere organisatie die onderwijs biedt en ook wil nadenken over onderwijs voor kinderen zoals George. Deze organisatie werkt aan een compleet plan voor passend onderwijs en gaat dit voorleggen aan het EOZ.

Vanuit Europees Nederland heeft de Kinderombudsman regelmatig, soms bijna wekelijks, contact met het EOZ en de leerplichtambtenaar om de ontwikkelingen te volgen. Medio februari is de conclusie dat er een nieuw advies moet komen van het EOZ over George omdat het vorige advies (onderwijs bij het particuliere initiatief) niet meer haalbaar is. Er wordt aan gedacht om op de crèche waar George al naar toe gaat onderwijs in te regelen voor de rest van het schooljaar. Daarnaast zijn er plannen om per volgend schooljaar te starten met een speciale structuurklas voor George en andere kinderen zoals hij. Er zijn meer kinderen op het eiland voor wie de bestaande mogelijkheden niet passend zijn, heeft het EOZ geconcludeerd na onderzoek, en het EOZ wil voor deze groep een aparte groep inrichten.

In maart heeft de particuliere organisatie een uitgewerkt plan om passend onderwijs te kunnen bieden. Dit plan is ook aangeboden aan het EOZ. Daarnaast spreekt een medewerkster van de Kinderombudsman met beleidsmedewerkers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in Europees Nederland om te inventariseren wat nog gedaan kan worden om beweging te krijgen in het onderwijs voor George. Naar aanleiding van dit contact wordt de zaak onder de aandacht gebracht bij de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) om eventueel een faciliterende rol te hebben bij het vinden van een oplossing.

In dezelfde periode is er contact met zowel het EOZ als de leerplichtambtenaar om te komen tot een concreet plan voor George voor de rest van het schooljaar met daarbij de datum vanaf wanneer hij daadwerkelijk onderwijs krijgt op de crèche en hoe dat onderwijs dan praktisch (waar, door wie, hoeveel uur per dag/week, et cetera) vorm zal krijgen. Ook verlangt de Kinderombudsman het plan voor de nieuw in te richten klas vanaf het nieuwe schooljaar, met een beschrijving van wat daarvoor (nog) nodig is en een concreet stappenplan hoe toegewerkt gaat worden naar de start van deze klas per komend schooljaar. De Kinderombudsman ontvangt het plan op 29 maart. Hierin staat beschreven hoe er naar toe gewerkt gaat worden dat George vanaf medio april onderwijs kan volgen op de crèche. Ook is beschreven welke stappen nog gezet moeten worden om de speciale structuurklas te kunnen realiseren per schooljaar 2018-2019. De structuurgroep zal worden ondergebracht bij een basisschool op het eiland.

Eind april wordt bij vader en het EOZ geïnformeerd naar de stand van zaken. George blijkt nog steeds geen onderwijs te volgen. Er komt niemand van school langs bij de crèche om met George aan onderwijstaken te werken. Het probleem lijkt te zijn dat George op geen enkele school staat ingeschreven en dat er dus ook geen school is die verantwoordelijk is voor het leveren van onderwijs. Daarnaast is er op het eiland ook niet zomaar een geschikte leerkracht voor hem. De Kinderombudsman vraagt nog naar de plannen van de particuliere organisatie, maar het EOZ geeft aan dat particulier onderwijs niet mogelijk is. EOZ is ondertussen bezig met de voorbereidingen voor de structuurklas, waaronder het werven van een geschikte leerkracht en onderwijsassistent.

De Kinderombudsman neemt contact op met RCN en die bespreekt de zaak nog met de gedeputeerde. De gang van zaken zal geagendeerd worden voor tijdens een onderwijsoverleg in september.

In de tussentijd nemen de ouders van George het definitieve besluit dat moeder en George naar Europees Nederland gaan voor passend onderwijs daar. Vader en andere kinderen blijven op Bonaire. Ouders durven er niet op te hopen dat er per volgend schooljaar daadwerkelijk onderwijs zal zijn voor hun zoon.

### **Einde bemoeienis individuele zaak**

Gelet op het besluit van de ouders dat George naar Nederland gaat en daar onderwijs zal gaan volgen, wordt vanaf dan invulling gegeven aan het recht op onderwijs en is er geen verdere bemoeienis nodig vanuit de Kinderombudsman in de situatie van George.

### **Zaak van George als startpunt voor verbetering**

De casus van George heeft bij de Kinderombudsman veel vragen opgeroepen over het onderwijssysteem op Bonaire. Met het oog op andere kinderen zoals George, heeft de Kinderombudsman daarom besloten om de bevindingen te verwerken in een uitgebreide brief (rapportbrief) en deze te publiceren. De situatie van George kan dan hopelijk als startpunt dienen om het systeem, de samenwerking tussen ketenpartners en waar nodig wet- en regelgeving te verbeteren. De Kinderombudsman zal de betrokken instanties de brief ook toesturen en vragen om te reflecteren op deze zaak en met elkaar te komen tot concrete verbeteringen die voorkomen dat kinderen zoals George tussen de wal en het schip vallen en een jaar thuis zitten zonder onderwijs. De Kinderombudsman denkt daar graag over mee. Ten behoeve daarvan zet de Kinderombudsman hieronder op een rij wat is opgevallen in deze zaak vanuit het recht van kinderen op onderwijs.

### **Wat is de Kinderombudsman opgevallen**

#### *De bevindingen*

1. George was leerplichtig en heeft recht op onderwijs, maar was niet ingeschreven op een school. De vraag is hoe georganiseerd gaat worden dat een kind áltijd ingeschreven wordt op een school;
2. Passend Onderwijs is niet ingevoerd in Caribisch Nederland. De zorgplicht geldt dus niet. Indien een leerling formeel (schriftelijk) wordt aangemeld bij een school, ontstaat er voor die school geen zorgplicht om te zorgen voor een passende vorm van onderwijs. De ouders en het kind staan dan zoals in dit geval met lege handen. De vraag is of Passend Onderwijs of in ieder geval het element van de zorgplicht niet ook ingevoerd zou moeten worden in Caribisch Nederland;
3. De relevante instanties en in het bijzonder de school, het EOZ en de leerplichtambtenaar wisten van de situatie af en toch is het niet gelukt om op korte termijn een passende vorm van onderwijs te organiseren. De vraag is hoe de samenwerking tussen de ketenpartners verbeterd kan worden of welke doorzettingsmacht in het systeem nodig is om er voor te zorgen dat het onderwijs wel en binnen afzienbare tijd geregeld wordt;
4. Er is geen speciaal onderwijs zoals in Europees Nederland. In principe gaat iedereen naar regulier onderwijs. Er is één basisschool die speciale onderwijsklassen heeft, maar deze biedt (bood) geen onderwijs voor kinderen met een stoornis in het autistische spectrum of aanverwante stoornissen. Hierdoor vraagt elk kind dat niet binnen regulier onderwijs past enorm veel maatwerk. De vraag is of er toch niet toegewerkt zou moeten worden naar een vorm van speciaal onderwijs of een speciale vorm van financiering waardoor er meer mogelijkheden komen voor kinderen die niet in het reguliere onderwijs mee kunnen gaan;
5. Op het eiland zijn particuliere initiatieven en particuliere instanties die onderwijs aanbieden. Dit zijn geen particuliere scholen of anderszins scholen die vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW of de Inspectie van het

Onderwijs. Er is geen toezicht op. Tegelijk lijken deze aanbieders soms, zoals in de situatie van George, de enige plek waar een kind (al dan niet tijdelijk) nog enige vorm van onderwijs kan volgen bij gebrek aan een passende plek binnen het reguliere onderwijs. De vraag is of niet onderzocht moet worden of op Bonaire – gezien de specifieke context van het eiland – onder duidelijke voorwaarden (tijdelijk) samengewerkt zou moeten kunnen worden met particuliere initiatieven of organisaties als dit er toe leidt dat kinderen daadwerkelijk onderwijs krijgen;

6. Na een zoektocht van een jaar was het eindresultaat in mei/juni: nog altijd geen passende vorm van onderwijs op Bonaire voor George en een gezin dat uit elkaar gaat bij gebrek aan vertrouwen in een spoedige oplossing. Dat de structuurklas daadwerkelijk zal gaan beginnen, durven ouders na een jaar onzekerheid niet af te wachten. De vraag is hoe dit had kunnen worden voorkomen en door wie.

### *Reflectie*

Zoals eerder benoemd is, ziet de Kinderombudsman dat de verschillende instanties uit het onderwijsveld hun best doen om binnen de mogelijkheden van het eiland maatwerk te vinden en kinderen zo veel mogelijk onderwijs te laten volgen. De Kinderombudsman is iedereen die zich daarvoor inzet zeer erkentelijk. Tegelijk wordt door dezelfde betrokkenen gewezen op de beperkte mogelijkheden als reden voor het uitblijven van een passende vorm van onderwijs. De Kinderombudsman is van oordeel dat beperkte mogelijkheden maatwerk soms zeker lastig maken – dat geldt evengoed op Bonaire als in sommige delen van Europees Nederland – maar het ontslaat niemand van de verplichting om invulling te geven aan het recht op onderwijs van kinderen. Op zijn minst moet een kind ingeschreven worden op een school zodat van daaruit gekeken kan worden wat er nodig is om onderwijs mogelijk te maken. Dat betekent niet dat het kind ook daadwerkelijk (meteen) naar die school moet gaan, maar wel dat de school samen met de leerplichtambtenaar, het EOZ, jeugdzorg, gezondheidszorg en eventueel de Inspectie van het Onderwijs moet bekijken hoe het onderwijs dan wel vorm gaat krijgen en waar.

De Kinderombudsman heeft bij de hierboven opgesomde bevindingen een aantal vragen geformuleerd. Deze behoeven antwoord. De Kinderombudsman zal de scholen van Bonaire, het EOZ, de leerplichtambtenaren, RCN, het openbaar lichaam, de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van OCW vragen om deze antwoorden te formuleren. De Kinderombudsman zal hen voorts vragen om naar aanleiding van de bevindingen in deze casus concreet te maken welke verbeteringen er nodig zijn in het systeem, de samenwerking tussen ketenpartners en eventueel wet- en regelgeving om er voor te zorgen dat alle kinderen, ook kinderen zoals George, onderwijs krijgen.

### **Tot slot**

Hiermee komt de bemoeienis van de Kinderombudsman in de individuele situatie van George tot een einde. Met bovenstaande bevindingen in de hand zullen we wel met alle relevante partijen in gesprek blijven over verbeteringen in het systeem, zodat we voor kinderen zoals George wel een oplossing vinden op Bonaire.