



**kinder
ombudsman**

het beste besluit:
geef kinderen invloed

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

De heer A.D. Wiersma
Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Per e-mail verzonden.

Betreft: Reactie Kinderombudsman op Contouren werkagenda route naar inclusief onderwijs

Geachte heer Wiersma,

Hierbij reageren wij op de Contouren werkagenda route naar inclusief onderwijs. In de werkagenda staat dat u met de ontwikkeling van inclusief onderwijs verder invulling wilt geven aan artikel 24 van het VN-verdrag handicap waaruit volgt dat discriminatie op grond van handicap in alle facetten van het onderwijs verboden is. Ook geeft u in de werkagenda extra richtlijnen vanuit het VN verdrag Handicap mee. Daarnaast baseert u zich op richtlijnen vanuit het Kinderrechtenverdrag.

De Kinderombudsman heeft in Nederland de taak te bevorderen dat rechten van kinderen worden nageleefd. Voor de beoordeling van de werkagenda heeft de Kinderombudsman gekeken naar de vraag welke impact deze heeft op kinderrechten en in het bijzonder op het ontwikkelbelang van alle kinderen in Nederland die onderwijs volgen. Daarvoor heeft de Kinderombudsman getoetst aan de hand van de volgende zeven rechten die het Kinderrechtencomité expliciet noemt. Zij zien toe op de naleving van het Kinderrechtenverdrag. Dit zijn het recht op identiteit, participatie, gezinsbehoud, zorg, bescherming en veiligheid, bescherming van kwetsbaarheid, gezondheid en onderwijs.

Bovenstaande rechten moeten worden gezien vanuit de vier kernartikelen uit het Kinderrechtenverdrag die in onderlinge samenhang moeten worden gezien en van waaruit de overige bepalingen van het verdrag moeten worden uitgelegd. Het gaat om het recht op gelijke behandeling (artikel 2 IVRK), het recht dat het belang van het kind de eerste overweging is in alle besluiten die hen raken (artikel 3 IVRK), het recht op leven en ontwikkeling (artikel 6 IVRK) en het recht om te participeren (artikel 12 IVRK). Hieronder geef ik u zes bevindingen.

1. De werkagenda is een positieve stap op weg naar inclusief onderwijs maar mist de verplichtingen uit het Kinderrechtenverdrag als uitgangspunt.

Op het niveau van ambitie en doelen sluit de werkagenda in grote lijnen aan bij de richtlijnen voor inclusief onderwijs uit het Kinderrechtenverdrag. De ambitie uit de werkagenda is dat kinderen dichtbij huis een school kunnen kiezen waar zij zich thuis voelen en waar ieder kind zich naar zijn eigen mogelijkheden en

Pagina 1/5

Datum

27 maart 2023

Onderwerp

Contouren werkagenda route naar inclusief onderwijs

Ons nummer

1719915

Uw brief

--

Uw kenmerk

--

Contactpersoon

--

Kinderombudsman

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
info@kinderombudsman.nl
www.kinderombudsman.nl

*De Kinderombudsman
is onderdeel van de
Nationale ombudsman*

breed kan ontwikkelen. Op een school waar iedereen gelijkwaardig is. Dit sluit aan bij het recht van het kind om zich zo volledig mogelijk te ontwikkelen en bij de doelen van het onderwijs, zoals die in het Kinderrechtenverdrag opgenomen zijn. Ook sluit de werkagenda aan bij het recht op gelijke behandeling van kinderen met een beperking. Daarnaast zit de waarde van de werkagenda in het gedeelde (droom)beeld van hoe inclusief onderwijs er in de toekomst uit zou moeten zien. Daarop kan de komende jaren worden voortgebouwd.

Pagina 2/5

Ons nummer

1719915

De verplichtingen uit het Kinderrechtenverdrag ziet de Kinderombudsman echter niet terug als uitgangspunten van de werkagenda. Hierdoor twijfelt de Kinderombudsman of het recht van kinderen op onderwijs voor álle kinderen wordt verwezenlijkt. Hieronder ga ik in op welke kinderrechtelijke en andere aspecten ik in de werkagenda mis en doe ik aanbevelingen om dit te verhelpen.

2. De werkagenda mist een brede visie op inclusie waardoor het recht op onderwijs niet voor alle kinderen gelijk wordt gewaarborgd.

De werkagenda concentreert zich op de inclusie van kinderen met een ondersteuningsbehoefte vanwege een beperking of ziekte. De Kinderombudsman is positief over de doelen die gesteld worden om de positie van deze specifieke groep kinderen in het reguliere onderwijs te versterken. Maar de inzet die hiermee voor deze groep gedaan wordt, is ook voor andere kinderen nodig. Uit de kern van het Kinderrechtenverdrag volgt namelijk dat álle kinderen zonder onderscheid het gelijke recht hebben om zich zo volledig mogelijk te ontwikkelen en hiervoor een inclusieve onderwijsomgeving nodig hebben. Dit geldt dus ook voor de kinderen die om andere redenen dan hun handicap of ziekte extra hulp of ondersteuning nodig hebben en nu vaak minder kansen krijgen op school of uitsluiting ervaren. De Kinderombudsman denkt bijvoorbeeld aan kinderen die in armoede opgroeien of kinderen met een vluchtelingen- of migratie achtergrond. Deze andere groepen vallen nu nog onder andere beleidsprogramma's, bijvoorbeeld gericht op gelijke kansen. Het is nu nog onduidelijk hoe de werkagenda inclusief onderwijs hiermee samenhangt.

Aanbevelingen:

- Verbreed de visie op inclusief onderwijs en maak expliciet dat het gericht is op de inclusie van álle kinderen die extra ondersteuning nodig hebben ongeacht achtergrond of persoonskenmerken.
- Zorg dat alle andere aanpalende beleidsprogramma's die zien op gelijke kansen voor kinderen die om andere redenen dan handicap of chronische ziekte extra ondersteuning nodig hebben, onder de werkagenda inclusief onderwijs vallen. En maak inzichtelijk welke maatregelen onder welke onderhavige programma's terug te vinden zijn.

3. De werkagenda mist doelen en maatregelen op basis van artikel 3 IVRK die ervoor zorgen dat scholen beter onderzoeken bij welke ondersteuning een kind belang heeft.

Als een kind vastloopt op school en - om welke reden dan ook - aanpassing of ondersteuning nodig heeft, is het zijn recht dat eerst goed wordt onderzocht welke belangen het kind heeft. Bij dit onderzoek moet het kind zelf op een constructieve manier betrokken worden. Dit impliceert dat het kind zijn eigen visie heeft kunnen geven op zijn ontwikkelingsbelang en dat hier passend gewicht aan wordt toegekend. Dit gebeurt in de praktijk onvoldoende. Uit onderzoek van de Kinderombudsman komt naar voren dat kinderen met een complexe ondersteuningsbehoefte ontevreden zijn over de passendheid van ondersteuning.¹ Beter onderzoek naar de belangen van kinderen draagt ertoe bij dat hulp passender wordt en ook beter toegankelijk. In de werkagenda ontbreken doelen en maatregelen die ervoor zorgen dat scholen beter onderzoeken bij welke aanpassing of ondersteuning het kind daadwerkelijk belang heeft. Een dergelijke maatregel betekent dat artikel 3 uit het Kinderrechtenverdrag - dat zegt dat het belang van het kind altijd voorop moet staan bij besluiten - beter geïmplementeerd wordt. Ook sluit een dergelijke maatregel aan bij een brede visie op inclusie. Het maakt namelijk niet uit om welke achterliggende reden een kind extra ondersteuning of aanpassing nodig heeft, het gaat erom dat een school door beter onderzoek te doen zijn aanpassingsvermogen voor ieder kind verbetert.

Aanbeveling:

- Tref maatregelen die ervoor zorgen dat een besluit over een leerling altijd voorafgegaan wordt door een onderzoek naar zijn ontwikkelingsbelangen en dat het kind hierop zijn visie heeft kunnen geven. Doordat zijn belang wordt voorop gesteld verbetert de adequaatheid en toegankelijkheid van ondersteuning.

4. De doelen en maatregelen over de participatie van kinderen zijn onvoldoende.

Het doel en de maatregel uit de werkagenda om de betrokkenheid van kinderen te vergroten bij besluiten over hun ondersteuning, voldoen nog niet aan de eisen die hiervoor door het Kinderrechtencomité worden gesteld. Dat geldt tevens voor de aanpalende wetgeving over hoorrecht waarop ik eerder heb gereageerd.² Voor betekenisvolle participatie is het niet alleen van belang dat kinderen gehoord worden, maar ook hoe en waarover. Participatie dient op een kindvriendelijke manier te worden opgezet, waarbij kinderen goed geïnformeerd en voorbereid worden en in een veilige setting hun mening kunnen geven. Ook de inhoud van participatie doet ertoe. Kinderen moeten hun mening kunnen geven over alle facetten van hun leven die relevant zijn

¹ De Kinderombudsman (2020), [Van passend naar inclusief](#).

² [Brief Kinderombudsman van 27 september 2022](#)

voor een besluit op school. Deze participatierechten gelden bovendien voor alle kinderen en niet alleen voor de kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte vanwege een beperking. Ik verzoek u dan ook om de voorgenomen maatregelen over de participatie van kinderen te concretiseren en in lijn te brengen met de eisen van het Kinderrechtencomité.

Daarnaast is in de werkagenda niet uitgewerkt hoe kinderen de komende jaren betrokken worden bij de doorontwikkeling van de werkagenda zelf. Ook ontbreken doelen en maatregelen die regio's en scholen ertoe aanzetten om kinderen te betrekken bij de ontwikkeling van hun eigen aanpak voor inclusief onderwijs. Ik verzoek u tevens om hiervoor maatregelen uit te werken.

Aanbevelingen:

- Concretiseer maatregelen om het recht om gehoord te worden voor alle leerlingen in school te verbeteren.
- Betrek kinderen bij het verder ontwikkelen van de werkagenda. Niet alleen kinderen met een beperking, maar ook kinderen die vanwege hun achtergrond of persoonskenmerken extra ondersteuning nodig hebben. Praat ook met kinderen zonder extra ondersteuningsbehoeften om erachter te komen welke effecten de werkagenda voor hen heeft.

5. Twijfel over de effectiviteit van de maatregelen.

De ambitieuze en positieve doelen staan in contrast met de maatregelen die in de meeste gevallen nog niet zijn uitgewerkt.

Ook valt op dat maatregelen op het niveau van de regio of de school het karakter van een aanbeveling of voorstel hebben, waardoor de werkagenda een weinig verplichtend karakter heeft. Bovendien zijn er aan de werkagenda geen aanvullende middelen gekoppeld en moeten doelen en maatregelen binnen de huidige financiering vorm krijgen. Dit alles maakt het onzeker of en hoe de maatregelen effectief bijdragen aan het behalen van de doelen. Ik voorziet dat er hierdoor grote verschillen ontstaan tussen scholen of regio's en daarmee in de verwezenlijking van de gelijke rechten van kinderen op inclusief onderwijs.

Aanbeveling:

- Concretiseer een aantal maatregelen die de komende jaren haalbaar en effectief kunnen bijdragen aan de ontwikkeling naar inclusief onderwijs. Maak hierbij duidelijk hoe gewaarborgd wordt dat scholen en regio's gelijk op gaan in hun aanpak van inclusief onderwijs en kinderen gelijk behandeld worden ten aanzien van hun recht op onderwijs.

6. In de werkagenda ontbreken doelen en maatregelen gericht op het versterken van het pedagogisch klimaat.

Om zich thuis te voelen op school en het onderwijs inclusiever te maken, vinden kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte dat het pedagogisch klimaat op hun school verbeterd moet worden, zo bleek uit ons onderzoek 'Van passend naar inclusief'. Kinderen noemen hierbij zaken als rust, structuur, duidelijke regels over én actie bij pesten en de behoefte om echt gezien en gehoord te worden door leraren en andere professionals op school. In uw werkagenda staan echter geen doelen en maatregelen die gaan over het versterken van het pedagogisch klimaat en de pedagogische relatie tussen kind en professional. Ook bevat de werkagenda geen doelen en maatregelen die zien op de preventie van pesten en het verhogen van de sociale veiligheid. Ook in de aanpalende beleidsprogramma's heb ik geen maatregelen gevonden die hierop zien. Voor de sociale inclusie van alle kinderen die een extra ondersteuningsbehoefte hebben is het essentieel om te investeren in het pedagogisch klimaat. Deze inzet sluit aan bij een brede visie op inclusie waar ieder kind ongeacht achtergrond of persoonskenmerken gelijkwaardig is en gelijke kansen krijgt.

Pagina 5/5

Ons nummer
1719915

Aanbeveling:

- Tref maatregelen voor het versterken van het pedagogisch klimaat, de pedagogische relatie tussen professional en kind en de sociale veiligheid. Dit maakt de school inclusiever voor alle leerlingen.

Uiteraard ben ik van harte bereid om mijn bevindingen en aanbevelingen toe te lichten en desgewenst mee te denken bij verdere uitwerking van maatregelen. Graag ontvang ik binnen zes weken een reactie.

Een afschrift van deze brief is verstuurd naar de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.