

Artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap in de Nederlandse onderwijswetten

Op welke wijze moet de zorgplicht in de huidige Nederlandse wetgeving worden uitgewerkt om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap?

Naam	: H.J. (Hans) Bruintjes
Plaats	: Zwolle
Maand en jaar	: april 2025
Opdrachtgever	: Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO)
Hogeschool	: NTI
Studentnummer	: 995197091
Naam opleiding	: HBO Bachelor Rechten

Samenvatting

Dit onderzoek is in opdracht van het Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO) uitgevoerd. Het ECIO adviseert en ondersteunt universiteiten, hogescholen en het mbo bij het inclusiever maken van het onderwijs, zodat alle studenten optimaal kunnen studeren met een opleiding van hun keuze en kunnen doorstromen naar een baan die bij hen past.

In het rapport 'De staat van inclusief onderwijs 2023' van het ECIO is als aanbeveling onder meer gegeven: "toets nieuwe wetten aan het VN-Verdrag Handicap." Dit onderzoek heeft als doel om tekortkomingen in de huidige onderwijswetten in beeld te brengen en mogelijke oplossingen voor te stellen. Het ECIO kan dit onderzoek gebruiken om in samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te werken aan voorstellen om de huidige tekortkomingen op te lossen.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: Op welke wijze moet de zorgplicht in de huidige Nederlandse wetgeving worden uitgewerkt om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap?

Welke verplichtingen vloeien voort uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap? De staten die dit verdrag hebben ondertekend moeten aan allerlei plichten voldoen, zoals de samenleving voor iedereen toegankelijk inrichten, zorgen voor gelijke kansen, discriminatie bestrijden en zich onthouden van alle activiteiten die tegen dit verdrag ingaan. Daarbij dienen zij alle nodige wetten en regels in hun nationale wetgeving in te voeren om al deze zaken te bevorderen.

Voor het onderwijs betekent dit dat mensen met een handicap dezelfde kansen moeten kunnen krijgen als mensen zonder handicap. Daarvoor moeten redelijke aanpassingen worden gedaan om dit mogelijk te maken en moeten zij de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Ook schrijft het VN-Verdrag Handicap voor dat mensen met een handicap naar dezelfde school moeten kunnen als mensen zonder handicap.

Op welke wijze wordt er momenteel invulling gegeven aan de zorgplicht uit het VN-Verdrag Handicap? Het VN-Verdrag Handicap schrijft een inclusief onderwijssysteem voor. Nederland kiest er echter al sinds de 19e eeuw voor om veel kinderen met een handicap naar aparte scholen (speciaal onderwijs) te sturen, omdat deze kinderen niet goed konden meekomen op de scholen van toen en extra zorg nodig hadden, die in aparte scholen wel gegeven werd.

Sinds de invoering van de Wet passend onderwijs (2014) hebben scholen een zorgplicht. Dit betekent onder meer dat zij ervoor moeten zorgen dat ieder kind op een passende school terecht komt. Scholen moeten daarbij een bepaalde kwaliteit van onderwijs en examinering garanderen. Echter, wordt er in geen enkele onderwijswet verwezen naar het VN-Verdrag Handicap. Ook is het speciaal onderwijs in een aparte wet ondergebracht (Wet op de expertisecentra). Hoewel deze qua inhoud meer voldoet aan artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap, zoals het moeten zorgen voor voldoende expertise, is het opvallend dat de Nederlandse wet dit niet verlangt van het regulier onderwijs. Ook heeft het hoger onderwijs minder zorgplichten richting de studenten dan lagere onderwijsniveaus. Zo is het hoger onderwijs niet verplicht om aandacht te besteden aan het bestrijden van achterstanden.

De invoering van de Wet passend onderwijs heeft ertoe geleid dat het aantal kinderen dat niet naar school ging omdat er geen geschikte plek voor hen is steeg. Daarnaast zijn veel leraren op het regulier onderwijs die lesgeven aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte onvoldoende opgeleid om aan deze groep leerlingen les te geven. Welke tekortkomingen worden er op dit moment in het onderwijs in Nederland ervaren bij de invulling van de zorgplicht? Uit enquêtes van het Lerarencollectief en de Algemene Onderwijsbond blijkt dat leraren vinden dat het regulier onderwijs veelal niet goed is ingericht om les te kunnen geven aan kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte.

Volgens de Schaduwrapportage VN-Verdrag Handicap van de Alliantie VN-Verdrag Handicap over de naleving van het VN-Verdrag Handicap in Nederland hebben veel beleidsmakers onvoldoende kennis van het VN-Verdrag Handicap. Over sommige plichten heerst bij betrokken partijen onduidelijkheid over hoe die uitgevoerd moeten worden en wanneer er voldoende aan is voldaan. Daarnaast worden ervaringsdeskundigen onvoldoende betrokken bij de uitvoering van het VN-Verdrag Handicap. Tevens zijn de plichten uit het Verdrag niet geïmplementeerd in de Nederlandse wet. Ook is er door onder andere de Onderwijsinspectie geen controle op de naleving van verdragsbepalingen. Hierdoor kunnen burgers hun rechten uit verdragsbepalingen halen.[1]

Uit rapporten blijkt dat discriminatie van mensen met een handicap nog altijd veel voorkomt.[2] Ook zorgt de exclusief ingerichte samenleving voor uitsluiting op basis van handicap. Dit probleem wordt in rapporten over discriminatie op basis van handicap onvoldoende weergegeven.[3] Daarnaast is afwijzing op basis van handicap toegestaan volgens de Nederlandse wet wanneer er niet aan de zorgvraag kan worden voldaan. In een enquête over discriminatie op basis van neurodivergentie (bijlage 1) zijn de respondenten onder meer bevraagd naar stigmatisering die zij hebben ervaren, hoe vaak zij worden afgewezen vanwege hun neurodivergent zijn, om welke redenen zij zijn afgewezen, of zij van tevoren al bepaalde plekken mijden en naar hun ervaringen met geschillencommissies en rechters. Daaruit blijkt dat veel neurodivergenten plekken die ontoegankelijk zijn voor hen al van tevoren mijden, wat het meten van discriminatie moeilijk maakt (onzichtbare discriminatie).

Stigmatisering onder hulpverleners vindt ook veel plaats. Dit vergroot het risico op discriminatie en staat gelijkwaardigheid in de weg. In de jurisprudentie blijkt dat door de beleidsvrijheid van scholen rechters besluiten terughoudend toetsen.[4] Hierdoor worden ouders die besluiten van scholen aanvechten meestal in het ongelijk gesteld. In de enquête gaven meerdere respondenten die voor een rechter of een geschillencommissie hebben gestaan aan dat de rechter sneller naar de school luistert, dan naar de klachten van ouders.

Op welke wijze moet de zorgplicht in de huidige Nederlandse wetgeving worden uitgewerkt om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap? Deze scriptie leidt tot de volgende conclusies:

Ten eerste is de wet nu op veel gebieden onduidelijk. Als aanbeveling moet die geconcretiseerd worden, net als de uitvoeringsbesluiten en -regelingen. Bij het concretiseren ervan moet gebruik worden gemaakt van door Nederland geratificeerde internationale verdragen en dienen ervaringsdeskundigen te worden betrokken.

[1] Alliantie VN-Verdrag Handicap 2019
[2] Van Kleef, Jak & Fiere 2024, Scheeren e.a. 2024, Smits & Schoonheim 2016.
[3] zie onder meer Andriessen e.a. 2021
[4] Paijmans 2013

Ten tweede voldoet de huidige wetgeving nog onvoldoende aan het VN-Verdrag Handicap en moet dat worden verbeterd. Daarvoor moet de huidige wetgeving onderzocht worden in de mate waarin die nu al aan die verdragen voldoet, en waar nodig worden veranderd. Bij het maken van nieuwe wetten in het onderwijs moet meer onderzoek worden gedaan naar de gevolgen voor degenen om wie het gaat: leraren en leerlingen. Signalen dat wetsvoorstellen een negatieve impact hebben moeten serieus worden genomen.

Ten derde moeten de reguliere scholen veel beter dan nu het geval is worden toegerust om een geschikte plek te worden voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte.

Als laatste moet de naleving van het VN-Verdrag Handicap actiever worden gemonitord en moet er meer rechtgesproken worden vanuit het idee dat kinderen recht hebben op onderwijs en dit betekent dat er meer moet worden gedaan om iemand passend onderwijs te geven dan nu gedaan wordt, en geacht wordt te doen door de rechter.

BEGRIPPENLIJST

Inclusief onderwijs
Inclusief onderwijs betekent dat kinderen en jongeren met verschillende achtergronden, met en zonder beperkingen, samen naar school gaan.

Neurodivergent
Neurodivergent is een term die wordt gebruikt om te verwijzen naar een persoon wiens neurologische functies, cognitieve stijlen en percepties afwijken van die van de samenleving. Het omvat onder andere mensen met autisme, ADHD, dyslexie, dyscalculie, het syndroom van Gilles de la Tourette, en andere neurologische en neurodiverse aandoeningen. Het tegenovergestelde van neurodivergent is neurotypisch.

Passend onderwijs
Passend onderwijs, op Wikipedia ‘adaptief onderwijs’ genoemd, is een onderwijsideaal van sommige onderwijskundigen om leerlingen minder frequent te laten doorstromen naar speciaal onderwijs door binnen een reguliere school mogelijkheden te creëren om op een eigen manier en tempo kennis op te doen.

Rugzakje
Het ‘rugzakje’ is de naam waar de leerlinggebonden financiering vaak mee wordt geduid. Leerlinggebonden financiering houdt in dat scholen geldbedragen krijgen per leerling. Indien de leerling naar een andere school gaat, gaat het geld met de leerling mee.

Samenwerkingsverband
Elke regio in Nederland heeft twee samenwerkingsverbanden passend onderwijs (SWV’s): één voor basisonderwijs en één voor voortgezet onderwijs. Alle scholen zijn verplicht aangesloten, behalve cluster 1 en 2 scholen. In het basisonderwijs bestaat dit verband uit de reguliere basisscholen, scholen voor speciaal basisonderwijs (SBO) en de scholen voor speciaal onderwijs (so) van de clusters 3 en 4. In het voortgezet onderwijs bestaat het SWV uit het regulier onderwijs: vmbo, havo en vwo, het praktijkonderwijs en de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (VSO).
Het SWV gaat over de toewijzing van extra hulp op school. Ook als het kind de overstap naar het speciaal onderwijs gaat maken, krijgt het te maken met het SWV. De school waar het kind staat ingeschreven doet hiervoor een aanvraag. Het SWV beslist dan op basis van het ondersteuningsplan hoe zij het kind het beste kunnen helpen.

Sociaal model
In het sociale model is neurodivergentie een natuurlijke variatie in de hersenen en moet wetenschappelijk onderzoek gericht zijn op het faciliteren van deelname van neurodivergenten in de samenleving en de wijze waarop het beste uitvoering kan worden gegeven aan het VN-verdrag handicap. Dit in tegenstelling tot in het medische model, waar neurodivergentie gezien wordt als een beperking**.**

Speciaal onderwijs
Scholen waar kinderen met een leerbeperking (vaak aangeduid als ‘leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte’) naartoe gaan omdat die scholen beter zijn ingericht voor hun onderwijsbehoefte dan scholen voor regulier onderwijs, waar die speciale aandacht er niet is.

VN-Verdrag Handicap
De naam leidt voluit: Verdrag inzake de rechten van personen met een beperking. Dit

verdrag heeft als doel het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen. Nederland heeft het verdrag op 30 maart 2007 ondertekend en op 14 juni 2016 geratificeerd. Het verdrag is in Nederland in werking getreden op 14 juli 2016.

Inhoudsopgave

Inleiding 1
1.1 Beschrijving van het probleem 1
1.2 De opdrachtgever, het ECIO, en het doel van dit onderzoek 1
1.3 De inhoud van het onderzoek 2

2 Literatuuronderzoek 5
2.1 Het VN-verdrag Handicap 5
2.2 Het VN-Verdrag handicap en de Nederlandse wetgeving 7
2.3 Onderwijswetten in Nederland 8
2.4 Beleidsmatige knelpunten naleving VN-verdrag Handicap in Nederland 18
2.5 Discriminatie 20
2.6 Toegankelijkheid van de scholen 21
2.7 Jurisprudentie 23
2.8 Stigmatisering en discriminatie als bedreiging voor het recht op passend onderwijs 25
2.9 Monitoring door de Onderwijsinspectie 27
2.10 Tussenconclusies 31

3 Praktijkonderzoek 33
3.1 Enquête 33
3.2 Interviews 34

4 Resultaten praktijkonderzoek 36
4.1 Enquête 36
4.2 Interviews 37

5 Conclusies, aanbevelingen, discussie en verder onderzoek 1
5.1 Conclusie: Voldoet de zorgplicht in de Nederlandse onderwijswetgeving aan het VN-verdrag Handicap? 1
5.2 Mogelijke aanbevelingen 2
5.3 Discussie 5

6 Literatuurlijst 1

7 Bijlage 1: Cijfers enquête discriminatie op basis van neurodivergentie 1

8 Bijlage 2: Interviews 21

9 Bijlage 3: Plan van aanpak 39
9.1 Aanleiding tot het onderzoek 39

9.2 Doel van het onderzoek 45
9.3 Centrale vraag 46
9.4 Deelvragen 46
9.5 Verkennende literatuurstudie 47
9.6 Onderzoeksmethoden 50
9.7 Planning 51
9.8 Literatuurlijst 52

Inleiding

1.1 Beschrijving van het probleem

Studenten met een functiebeperking komen moeilijk mee in het onderwijs. Dit probleem is niet van de laatste jaren. In 1945 bood het Nederlands Studentensanatorium (NSS) studenten met tuberculose na de oorlog gelegenheid om te kuren en tegelijkertijd hun studie voort te zetten. In 1979 ontstond hieruit de Stichting handicap + studie. Dit is in 2019 veranderd in het ECIO. Het ECIO is zich vanaf 2019 ook meer gaan richten op andere studiebelemmeringen.[5]
Hoewel Nederland het VN-Verdrag Handicap al in 2016 heeft geratificeerd en veel hogescholen en universiteiten de intentieverklaring hebben ondertekend om hun onderwijs toegankelijk te maken voor studenten met een functiebeperking of ondersteuningsvraag, blijft de implementatie achter. Dit komt onder meer door ontoegankelijke gebouwen en een gebrek aan docententraining, tijd en personeel.[6] In het rapport 'De Staat van Inclusief Onderwijs 2023' noemde het ECIO de volgende problemen.

- Er is toenemende stress en prestatiedruk onder studenten.
- Studenten met minder zichtbare hulpvragen, zoals psychische problemen, geven aan niet altijd tevreden te zijn met de geboden hulp of weten waar ze deze hulp kunnen vinden.
- Hogescholen en universiteiten die de intentieverklaring VN-verdrag hebben ondertekend, worstelen met de vertaalslag naar de praktijk. Zo zijn bijvoorbeeld nog niet alle gebouwen rolstoeltoegankelijk en geven sommige docenten aan handvaten te missen om bij te dragen aan inclusief onderwijs.
- Op hoofdlijnen werkt het onderwijs hard om extra aanpassingen en maatwerk voor studenten mogelijk te maken, maar dat de basis is nog niet altijd op orde.
- Investeren in een goede basis, kan extra tijd en werk schelen. Zo zijn er bijvoorbeeld, bij een volledig rolstoeltoegankelijk gebouw, geen individuele aanpassingen meer nodig.[7]

1.2 De opdrachtgever, het ECIO, en het doel van dit onderzoek

Dit onderzoek is gedaan in opdracht van het Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO). Het ECIO is een maatschappelijk gedreven centrum en werkt zonder winstoogmerk aan inclusief onderwijs en overstap naar de arbeidsmarkt. Tactisch, operationeel en strategisch werkt het aan verdere professionalisering en verduurzaming van inclusief onderwijs en het versterken van het zelfvertrouwen van studenten met een ondersteuningsvraag.[8] Het ECIO adviseert en ondersteunt universiteiten, hogescholen en het mbo bij het inclusiever maken van het onderwijs, zodat alle studenten optimaal kunnen studeren met een opleiding van hun keuze en kunnen doorstromen naar een baan die bij hen past: leren zonder belemmering. Het ECIO werkt voor het realiseren van impact samen met belangenverenigingen, studentenorganisaties, diverse (regionale) partners en het bedrijfsleven. Het ECIO richt zich

[5] 'Voorheen: Expertisecentrum handicap + studie',ecio.nl. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van https://ecio.nl/voorheen-expertisecentrum-handicap-studie/.
[6] 'ECIO presenteert De Staat van Inclusief Onderwijs 2023', ecio.nl. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van https://ecio.nl/nieuws/ecio-presenteert-de-staat-van-inclusief-onderwijs-2023/.
[7] ECIO 2023, p. 3.
[8] 'Over ECIO', ecio.nl. Geraadpleegd op 9 december 2024, van https://ecio.nl/over-ecio/.

op toekomstbestendig onderwijs waarbij de behoefte van de student centraal staat en het onderwijs meebeweegt met verdere digitalisering en flexibilisering.[9] Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is de belangrijkste opdrachtgever. Het ECIO voert het programma 'Onbelemmerd studeren' uit dat vanuit het ministerie gefinancierd wordt. Concreet bespreekt het ECIO met het ministerie van OCW de impact die het met diens plan gemaakt heeft en de trends en ontwikkelingen die het ECIO ziet rondom inclusief onderwijs en deelt het zoveel mogelijk wat er nodig is in de maatschappij.[10]

In het rapport "De Staat van Inclusief Onderwijs 2023" geeft het ECIO als aanbeveling onder meer dat nieuwe wetten moeten worden getoetst aan het VN-Verdrag Handicap.[11] Het ECIO wil graag meer zicht krijgen op de uitvoering van het VN-Verdrag Handicap en in welke mate deze geborgd is in de huidige onderwijswetgeving. Om meer zicht te krijgen op de uitvoering, moeten we van nieuwe wetsvoorstellen kunnen toetsen of ze aan het VN-Verdrag Handicap voldoen, want dan kunnen we wetsvoorstellen maken die daaraan voldoen. Dit onderzoek gaat met name in op de zorgplicht die scholen hebben om een kind op een passende plek te plaatsen, hetzij op de eigen school, hetzij op een andere school. In dit onderzoek wordt gekeken naar de mate waarin deze zorgplicht aan artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap voldoet en wordt een aantal recente wetswijzigingen geanalyseerd.

Het doel van dit onderzoek is om met aanbevelingen te komen om de huidige problemen op het gebied van inclusief onderwijs te verbeteren. Het ECIO wil het onderzoek gebruiken om met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overleg te gaan met het doel aanvullingen of aanpassingen in bestaande wetgeving of beleid te realiseren om de hierboven beschreven problemen met betrekking tot de invulling van de zorgplicht door scholen en gemeenten op te lossen.

1.3 De inhoud van het onderzoek

Dit onderzoek is een juridisch onderzoek en richt zich alleen op de Nederlandse wet en de invloed daarvan op het onderwijs. Op niet-juridische aspecten gaat dit onderzoek niet in.

> **De hoofdvraag luidt: Op welke wijze moet de zorgplicht in de huidige Nederlandse wetgeving worden uitgewerkt om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap?**

Deze vraag heeft alles te maken met het eindproduct voor het ECIO. Om goede onderwijswetten te kunnen maken is het relevant om te weten welke aanpassingen aan de Nederlandse wet of de uitvoeringspraktijk nodig zijn om inclusief onderwijs te realiseren, en daar zal in de conclusie op in worden gegaan. Het VN-Verdrag Handicap richt zich op allerlei zaken in het leven van mensen met een handicap, waaronder bewustwording, toegang tot het recht en veiligheid. Artikel 24 richt zich op het onderwijs, en daarom richt dit onderzoek zich ook vooral op artikel 24, maar er zijn ook andere artikelen met inhoud die relevant is voor het onderwijs.

[9] 'Wat doen wij?', ecio.nl. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van https://ecio.nl/wat-doen-wij/
[10] Informatie verkregen van een medewerker van het ECIO.
[11] ECIO 2023, p. 32.

1. **De eerste deelvraag luidt: Welke verplichtingen vloeien voort uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap?**[12]

Deze vraag is gekozen omdat in artikel 24 de plichten zijn uitgewerkt waar het onderwijs in de deelnemende staten aan moeten voldoen. Daarnaast zijn de doelstelling van het VN-Verdrag Handicap, de algemene beginselen en de algemene verlichtingen ook meegenomen in de beantwoording, omdat deze ook in het onderwijs nagekomen moeten worden. Daarom is het van belang om deze verplichtingen goed in beeld te hebben.

2. **De tweede deelvraag luidt: Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de zorgplicht uit het VN-Verdrag Handicap?**

Bij de beantwoording van deze vraag wordt vooral gekeken naar hoe de zorgplicht op dit moment in de Nederlandse onderwijswetten is omschreven, uit welke onderdelen de zorgplicht wel én niet bestaat in de Nederlandse wet, de verschillen tussen de Nederlandse onderwijswetten, en de mate waarin ze voldoen aan het VN-Verdrag Handicap.

Voor de ratificatie van het VN-Verdrag Handicap is er in Nederland een wet aangenomen, de Wet passend onderwijs, die onder meer scholen een zorgplicht geeft, een plicht om ervoor te zorgen dat ieder kind op een plek terecht komt waar die goed onderwijs kan krijgen. De Wet passend onderwijs wordt in de beantwoording van deze deelvraag betrokken. Daarvoor is gebruik gemaakt van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State. In dit onderzoek is gereflecteerd op de vraag of de met die wet de destijds beoogde doelen zijn behaald.

Bij de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van de Nederlandse onderwijswetten en rapporten over:

- de zorgplicht voor scholen;
- kinderen die niet naar school kunnen omdat er geen geschikte plek voor hen is (thuiszitters);
- de naleving van het VN-Verdrag Handicap in Nederland en de impact van passend onderwijs op scholen.

Tevens zijn er 6 onderwijsprofessionals voor geïnterviewd, die allemaal te maken hebben met deze wet. Hen is gevraagd naar wat ze voor de invoering van de Wet passend onderwijs ervan vonden, wat hun zorgen erover waren, hoe de praktijk nu is bij hen en hoe zij denken dat het beter kan.

3. **De derde deelvraag luidt: Welke tekortkomingen worden er op dit moment in het onderwijs in Nederland ervaren bij de invulling van de zorgplicht?**

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt gekeken naar onder meer de rechtsbescherming. Daarvoor is een analyse gemaakt van jurisprudentie over de zorgplicht voor scholen. Ook is er ingegaan op (mogelijke) gevolgen van stigmatisering van mensen met een handicap en normen die onvoldoende concreet zijn.
Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van de Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland (hierna te noemen: Schaduwrapportage) van de Alliantie VN-verdrag Handicap, die bestaat uit Ieder(in), MIND Landelijk Platform GGz, Per Saldo en LFB en nauw samenwerkt met de Coalitie voor

[12] Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Inclusie. Deze Alliantie is gesprekspartner van de overheid en betrokken bij het maken van implementatieplannen van het VN-verdrag Handicap.[13]
Voor deze deelvraag is ook een enquête uitgeschreven (bijlage 1) over discriminatie op basis van neurodivergentie. Hier deelden 459 respondenten, die allemaal neurodivergent zijn, hun ervaringen met betrekking tot discriminatie. Het doel van deze enquête is dat organisaties die zich bezighouden met het bestrijden van discriminatie deze gegevens nadrukkelijker presenteren aan de buitenwereld, en zo ook beleidsmakers beter op de hoogte worden gebracht van dit probleem. Het doel is ook dat termen als 'inclusief' en 'toegankelijk', waar het VN-Verdrag Handicap vol mee zit, concretere inhoud worden gegeven en daarmee naast het beleid ook de rechtsbescherming te verbeteren.
In het laatste hoofdstuk worden de conclusie en mogelijke aanbevelingen genoemd om de in dit onderzoek genoemde problemen te verbeteren.

[13] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 6.

2 Literatuuronderzoek

Dit hoofdstuk gaat over de onderwerpen die met literatuuronderzoek te behandelen zijn. **De eerste deelvraag** die in dit onderzoek wordt behandeld is: Welke verplichtingen vloeien voort uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap? Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna te noemen: VN-Verdrag Handicap) is een internationaal mensenrechtenverdrag.[14] De eerste deelvraag noemt alleen artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap expliciet, maar voor dit onderzoek zijn ook de artikelen 1, 2, 3, 4, 5 en 9 relevant, omdat de inhoud van deze artikelen ook van toepassing is in het onderwijs. Omdat deze nagekomen moeten worden, is het van belang om ze goed in beeld te hebben.

De tweede deelvraag is: Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de zorgplicht uit het VN-Verdrag Handicap? Het antwoord op deze deelvraag wordt in de volgende deelonderwerpen verdeeld:

- De doorwerking van verdragen in de Nederlandse wetgeving;
- De zorgplicht en kwaliteitseisen in de Nederlandse onderwijswetten;
- Het onderscheid tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs;
- De Wet passend onderwijs.

De derde deelvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld is: Welke tekortkomingen worden er op dit moment in het onderwijs in Nederland ervaren bij de invulling van de zorgplicht? Het antwoord op deze deelvraag wordt in de volgende deelonderwerpen verdeeld:

- Knelpunten in het naleven van het VN-Verdrag Handicap in Nederland
- Discriminatie
- Ontoegankelijkheid
- Rechtsbescherming
- Stigmatisering
- Monitoring

2.1 Het VN-verdrag Handicap

In de hierboven genoemde artikelen staan allerlei opdrachten omschreven aan de deelnemende staten. Deze opdrachten kunnen logischerwijs resultaatverwachtingen opwekken, zoals ‘volledig genot’ en ‘toegankelijk’. Maar daar zit een probleem, want wanneer is er sprake van volledige genot? Wanneer is iets toegankelijk? Bij het streven naar de doelen van het Verdrag is het van belang dat de inspanningsplicht bij al deze begrippen niet vaag is, maar duidelijk, en wél vertaalbaar in concrete situaties. De begripsomschrijvingen waar het om gaat, zijn in deze paragraaf vetgedrukt.

Artikel 1 van het VN-Verdrag Handicap omschrijft het doel van het VN-Verdrag Handicap als: “het **volledige genot** door alle personen met een handicap van **alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid** te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de **eerbiediging van hun inherente waardigheid** te bevorderen.”[15] Artikel 3 gaat over de algemene beginselen van het Verdrag. De voor dit onderzoek relevante beginselen zijn:

[14] ‘Wat is het VN-Verdrag Handicap?’, movisie.nl. Geraadpleegd op 2 december 2024, van https://www.movisie.nl/vn-verdrag-handicap/wat-is-vn-verdrag.
[15] Art. 1 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

- **Non-discriminatie;**
- **Volledige en daadwerkelijke participatie in, en opname in de samenleving;**
- **Respect voor verschillen en aanvaarding dat personen met een handicap deel uitmaken van de mensheid en menselijke diversiteit; Gelijke kansen;**
- **Toegankelijkheid.**[16]

Artikel 4 noemt de algemene verplichtingen die de deelnemende staten hebben. Iedere burger moet **zonder enige vorm van discriminatie** ten volle kunnen genieten van **alle mensenrechten en fundamentele vrijheden**. De staten moeten daarbij **alle relevante wetgevende, bestuurlijke en andere maatregelen** aannemen om dit mogelijk te maken en zich onthouden van **elke handeling of praktijk die onverenigbaar is met dit Verdrag**. De staten moeten alle **passende maatregelen** nemen om **discriminatie** op grond van een handicap door personen, organisaties of particuliere ondernemingen uit te bannen. Staten moeten ook het onderzoek naar en ontwikkeling van **universeel ontworpen** goederen, diensten, uitrusting en faciliteiten bevorderen en uitvoeren. Al deze hulpmiddelen en diensten moeten voor mensen met een handicap **geschikt** en **betaalbaar** zijn. Daarbij hebben mensen ook recht op **toegankelijke** informatie.[17]

Discriminatie op basis van handicap is verboden (artikel 5).[18] Daarnaast geldt ook een plicht om **algemene toegankelijkheid** te waarborgen (artikel 9). [19] Deze plicht geldt niet voor iemand voor wie die plicht een **onevenredige** belasting vormt.[20] **Onderscheid** is wel **gerechtvaardigd** als het **noodzakelijk** is ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid, er een **specifieke** voorziening gecreëerd moet worden, **feitelijke nadelen** te laten verminderen, of een ander **objectief gerechtvaardigd** doel heeft dat **niet op een andere manier** kan worden bereikt.[21]

Artikel 24 gaat specifiek in op het onderwijs en pleit voor een **inclusief onderwijssysteem op alle niveaus**. **Discriminatie** vanwege handicap is verboden en mensen moeten op basis van **gelijkwaardigheid** met anderen **volledig** kunnen deelnemen aan het onderwijs. Daarbij moeten **redelijke aanpassingen** worden gedaan vanuit de school en moeten **doeltreffende, op het individu toegesneden, ondersteunende** maatregelen genomen worden. Leerlingen en studenten moeten de **ondersteuning** ontvangen die ze **nodig** hebben. Het artikel schrijft ondersteunende en alternatieve communicatiemethoden, -middelen en -vormen en het faciliteren van ondersteuning en begeleiding door lotgenoten voor. Scholen moeten ook **passende** maatregelen om leerkrachten aan te stellen die **getraind** worden in het omgaan met personen met een handicap, met inbegrip van leerkrachten met een handicap, die zijn **opgeleid** voor gebarentaal en/of braille, en leidinggevenden en medewerkers op te leiden die op **alle niveaus** van het onderwijs werkzaam zijn. Studenten moeten worden getraind in het omgaan met personen met een handicap en het gebruik van de desbetreffende ondersteunende communicatie en andere methoden, middelen en vormen van en voor communicatie, onderwijstechnieken en materialen om personen met een handicap te ondersteunen.

[16] Art. 3 sub b t/m f Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
[17] Art. 4 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
[18] Art. 5 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en art. 1 Grondwet
[19] Art. 9 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en artt. 2 en 2a van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte
[20] Art. 2 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en art. 2a lid 1 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte
[21] Art. 5 lid 4 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en art. 3 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Overigens is de plicht om te zorgen voor inclusief onderwijs Nederland niet nieuw toen het het VN-Verdrag Handicap ratificeerde. Nederland heeft in 1994 de UNESCO-verklaring van Salamanca ondertekend.[22] Deze schrijft, naast het VN-Verdrag Handicap, een éénspoorsysteem in het onderwijs voor, dat inhoudt dat ook kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte toegang moeten kunnen hebben tot het regulier onderwijs.

Zijn al deze begrippen duidelijk genoeg geformuleerd? En weten we ook wat dit betekent voor de uitvoering van het VN-Verdrag Handicap? In artikel 2 is al wel een begin gemaakt met het concreet definiëren van een aantal begrippen. Zo wordt het begrip "**redelijke aanpassingen**" gedefinieerd als: "**noodzakelijke** en **passende** wijzigingen, en aanpassingen die geen **disproportionele** of **onevenredige**, of **onnodige** last opleggen, indien zij in een specifiek geval **nodig** zijn om te waarborgen dat personen met een handicap **alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen** kunnen genieten of uitoefenen."[23] Ook hier is weer een aantal begrippen vetgedrukt en voer voor verdere discussie. Want wanneer is iets onevenredig? Want de een kan van mening zijn dat hij een onevenredige aanpassing moet verrichten. Maar de ander ondervindt vrijwel dagelijks de gevolgen van ontoegankelijkheid en heeft vanwege zijn handicap bijkomende kosten, en daardoor een andere visie op het begrip onevenredig.

Een voorbeeld van een concreet uitgewerkte definitie, die niets met het onderwerp van dit onderzoek te maken heeft, is het Spaanse aardbeien-arrest.[24] In dit arrest ging het over het begrip vrij verkeer van goederen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde dat vrij verkeer van goederen niet alleen het opheffen van invoerrechten en grenscontroles betekent, maar ook betekent dat goederen veilig verkocht kunnen worden in een ander land en de overheid er actief voor moet zorgen dat dit kan. De Franse overheid had naar het oordeel van het Hof onvoldoende gedaan om Spaanse aardbeienverkopers te beschermen tegen agressieve Franse boeren die niet wilden dat deze Spanjaarden hun aardbeien in Frankrijk gingen verkopen. Hier wordt geoordeeld dat vrij verkeer van goederen ook betekent dat de staat een positieve verplichting (een plicht voor de overheid om iets actiefs te doen in plaats van een verbod om iets te doen) heeft om die vrijheid te beschermen.

2.2 Het VN-Verdrag handicap en de Nederlandse wetgeving

Het VN-Verdrag Handicap verplicht de deelnemende landen om de inhoud van het verdrag in hun eigen wetgeving en beleid te verwerken. Het internationaal recht schrijft niet voor op welke manier verdragsverplichtingen doorwerken in het nationale recht.[25] De deelnemende landen hebben de vrijheid om de inhoud naar eigen inzicht te implementeren. Wel heeft, indien de rechter constateert dat een nationale wetsbepaling in strijd is met een bepaling uit een verdrag dat Nederland heeft ondertekend, de bepaling uit het verdrag voorrang.[26]

Nederland heeft geen constitutioneel hof die bij het maken van wetten beoordeelt of die wel of niet in strijd zijn met de Grondwet en verdragen die Nederland heeft geratificeerd. Dus er kunnen wetten aangenomen worden die niet voldoen aan internationale verdragen. In de Schaduwrapportage (zie paragraaf 2.4.1) is als een van de belangrijkste knelpunten

[22] Salamanca-verklaring, Stellaard 2023, p. 127.
[23] Art. 2 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
[24] HvJ EU, 9 december 1997 (zaak 265/95), ECLI:EU:C:1997:595.
[25] 'Doorwerking van internationaal recht in de nationale rechtsorde', centruminternationaalrecht.nl. Geraadpleegd op 2 mei 2024 van https://www.centruminternationaalrecht.nl/doorwerking-van-internationaal-recht-in-de-nationale-rechtsorde.
[26] Art. 94 Grondwet

genoemd dat het verbod om nieuw beleid en wetgeving voor te stellen die tot een verslechtering van de positie van mensen met een handicap leiden niet wordt nageleefd.[27]

Nederland heeft het facultatief protocol van het VN-Verdrag Handicap nog niet geratificeerd. Hierdoor kunnen burgers geen klacht indienen bij het VN-comité over het VN-Verdrag Handicap als ze vinden dat de Nederlandse overheid zich onvoldoende aan haar verplichtingen houdt. Na de ratificatie van het facultatief protocol kan dat wel. Vanwege het gebrek aan bekendheid van het VN-Verdrag Handicap komt het ook zeer weinig voor dat het een rol speelt in Nederlandse rechtszaken. In 2023 is er een brief gestuurd naar de Tweede Kamer waarin is aangekondigd dat het kabinet gaat werken aan goedkeuringswetgeving om het facultatief protocol van het VN-Verdrag Handicap te ratificeren.[28]

Rechters kijken ook alleen of de Nederlandse wet goed wordt nageleefd, en beredeneren de zaken niet vanuit de rechten die in door Nederland geratificeerde verdragen zijn vastgelegd. Dit betekent concreet dat er alleen gekeken wordt naar de vraag of de school voldoende heeft gedaan om haar plichten na te komen, en niet dat er rechtgesproken wordt vanuit het idee dat het kind recht heeft op onderwijs en daarvoor een oplossing moet worden gezocht. Tot nu toe is de Nederlandse rechter ook terughoudend met het toekennen van rechtstreekse werking aan sociale rechten, want het is vooral aan de wetgever en het bestuur om zich bij de goedkeuring van verdragen uit te spreken over de rechtstreekse werking van verdragsbepalingen en invulling te geven aan de beleidsvrijheid die bij sociale rechten bestaat.[29]

2.3 Onderwijswetten in Nederland

2.3.1 Stappen die de Nederlandse wetgever heeft genomen na ratificatie VN-verdrag Handicap

Nederland heeft sinds de ratificatie een klein aantal stappen ondernomen om het VN-Verdrag Handicap uit te voeren, vooral op beleidsniveau. Zo gaat de Memorie van Toelichting van de Wet versterking positie ouders en leerlingen in het onderwijs in op het VN-verdrag Handicap.[30] Daarnaast is er een beleidsregel die intensievere samenwerking tussen scholen voor regulier en speciaal onderwijs mogelijk maakt.[31] Ook biedt de experimenteerregeling extra mogelijkheden om onderwijs en zorg te combineren.[32] Het ministerie van OCW heeft een werkagenda naar inclusief onderwijs (2023) en een beleidskader met daarin de ambitie voor inclusief onderwijs ontwikkeld (2024).[33] In deze stukken komt het VN-verdrag handicap nadrukkelijk terug.

[27] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 8.
[28] Kamerstukken II, 2022/23, 24170 nr. 284.
[29] 'Samenvatting voorlichting over facultatieve protocollen bij VN-mensenrechtenverdragen', raadvanstate.nl. Geraadpleegd op 17 juni 2024, van https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/juli/samenvatting-voorlichting-protocollen/.
[30] Kamerstukken II, 2023/24, 36443, nr. 3 (MvT), p. 15-16.
[31] 'Meer mogelijkheden om te experimenteren met inclusief onderwijs vanaf schooljaar 2024-2025', nieuwsbrievenminocw.nl. Geraadpleegd op 17 juni 2024, van https://www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2024/02/08/meer-mogelijkheden-om-te-experimenteren-met-inclusief-onderwijs-vanaf-schooljaar-2024-2025.
[32] Stb. 2022, 449.
[33] 'Werkagenda Route naar inclusief onderwijs 2035', rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 17 juni 2024, van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/17/werkagenda-route-naar-inclusief-onderwijs-2035 en 'Beleidskader: met elkaar voor alle kinderen en jongeren werken aan een inclusieve leeromgeving', rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 17 juni 2024, van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/10/bijlage-11-beleidskader-definiering-inclusief-onderwijs.

Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) heeft geen rechtsmacht.[34] Het CRM heeft in de afgelopen jaren wel verschillende adviezen uitgebracht over inclusief onderwijs, namelijk:

- Advies: Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap[35]
- Advies over de Werkagenda naar inclusief onderwijs[36]
- Het recht op onderwijs van dove en slechthorende leerlingen - aanbevelingen aan overheid en onderwijs.[37]

2.3.2 Zorgplicht en kwaliteitseisen

De onderwijswetten die in dit hoofdstuk worden besproken zijn:

- Wet op het primair onderwijs (Wpo), over het primair onderwijs
- Wet voortgezet onderwijs 2020 (Wvo), over het voortgezet onderwijs
- Wet op de expertisecentra (Wec), over het basis- en voortgezet speciaal onderwijs
- Wet educatie en beroepsonderwijs (Web), over het mbo
- Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), over het hoger onderwijs

Tabel 1. Onderdelen van de zorgplicht in de Nederlandse onderwijswetten

Onderdeel	Wpo	Wvo	Wec	Web	WHW
Scholen moeten het kind zo goed mogelijk onderwijs geven. Ook moet de school het kind op een passende plek plaatsen. Indien dat niet op de eigen school kan, moet de school op een andere school een passende plek zoeken.	40	8.9	40		
Scholen moeten zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs en de school.	10	2.87	19	1.3.6 7.4.8	
Een beschrijving van het kwaliteitsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit.	12	2.88	21	1.3.6	
Het onderwijs afstemmen op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling en het onderwijs zodanig inrichten dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen.	8	1.4	11		
Aandacht besteden aan het bestrijden van achterstanden, in het bijzonder in het beheersen van de Nederlandse taal.	8	2.34	11		
Leerlingen die in verband met ziekte thuis verblijven, dan wel zijn opgenomen in een ziekenhuis moeten op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen genieten.	8	2.45, 2.46	11, 18a	7.1.4	
Zorgdragen voor een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van de instelling.					1.18

[34] 'Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap', ecio.nl. Geraadpleegd op 2 mei 2024, van https://ecio.nl/publicaties/het-recht-op-onderwijs-in-het-vn-verdrag-handicap/.
[35] 'Advies: Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap', mensenrechten.nl. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/3d3e6e4f-016c-4316-9bae-0a3e3889cf5f.
[36] 'Advies over de Werkagenda naar inclusief onderwijs', mensenrechten.nl. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/b1d9d4ea-a6ac-479c-a528-32b77d06a355.
[37] 'Het recht op onderwijs van dove en slechthorende leerlingen - aanbevelingen aan overheid en onderwijs', mensenrechten.nl. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/374f8db3-6756-4dd2-aa19-97f6d1e35f2f.

Opleiding zodanig inrichten dat een student in redelijkheid in staat wordt gesteld om te voldoen aan de norm voor de studievoortgang.					7.4

De zorgplicht bestaat sinds de invoering van de Wet passend onderwijs (geen zelfstandige wet, maar de verzamelnaam van wijzigingen van al bestaande wetten, waar in paragraaf 2.3.4 dieper op wordt ingegaan). De inhoud van de zorgplicht is niet in ieder onderwijswet dezelfde. In Tabel 1 wordt per onderwijswet welke onderdelen, inclusief artikelnummers, de zorgplicht bevat. Daarin is onder meer zien dat het hoger onderwijs niet verplicht is, in tegenstelling tot de andere niveaus, om het onderwijs af te stemmen op de ontwikkelingsmogelijkheden van de student en om achterstanden te bestrijden. Hogescholen en universiteiten die niets doen om achterstanden te bestrijden en het onderwijs niet afstemmen op de ontwikkelingsmogelijkheden van de student, doen volgens de Nederlandse wet niets fout. De verantwoordelijkheid om extra ondersteuning te geven aan studenten die dat nodig hebben wordt volledig bij de hogescholen zelf neergelegd. Niet alle scholen zijn daar even bedreven in.[38] De plicht van ieder onderwijsniveau om ook toegankelijk te zijn voor leerlingen en studenten met een handicap en een ondersteuningsbehoefte, zoals die in artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap is beschreven, is dus niet in diezelfde mate verwerkt in de Nederlandse onderwijswetten.

Naast de voormelde open normen voor de kwaliteit van het onderwijs bevatten deze sectorwetten ook een veelvoud aan **concretere** vereisten. Deze vereisten zien op zaken als de docentenopleiding, de vakken waarin onderwijs dient te worden gegeven en het aantal uren waaruit de onderwijsprogramma's moeten bestaan. Dit betreft input-eisen, die betrekking hebben op randvoorwaarden en niet op het onderwijsproces of op de resultaten daarvan.[39]

Kinderen hebben zelf geen wettelijke recht op onderwijsondersteuning, in de zin van dat de wet een minimum aan ondersteuning voorschrijft en de naleving ervan juridisch afgedwongen kan worden. Scholen mogen zelf beslissen welke ondersteuning zij bieden.[40]

2.3.3 Regulier onderwijs versus speciaal onderwijs

2.3.3.1 Onderwijsstelsels in Nederland

Ondanks dat het volgens artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap niet mag (er moet een inclusief scholensysteem op alle niveaus komen), bestaan er in Nederland zowel regulier als speciaal onderwijs.[41] Het Speciaal onderwijs is bovendien onderverdeeld in vier categorieën:

1. Cluster 1-scholen voor visueel gehandicapte kinderen, of meervoudig gehandicapte kinderen met deze handicap;
2. Cluster 2-scholen voor dove kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden, of meervoudig gehandicapte kinderen met één van deze handicaps;
3. Cluster 3-scholen voor lichamelijk gehandicapte kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen en langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, of meervoudig gehandicapte kinderen met één van deze handicaps;

[38] Scheeren & Schreurs 2022, p. 37.
[39] Paijmans 2013, 398-399.
[40] Smits & Schoonheim 2016, p. 17-18.
[41] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 36-37.

4. Cluster 4-scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap en onderwijs aan kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten.[42]

Wie les wil geven in het speciaal onderwijs, kan daarvoor een Master of Educational Needs volgen. Dit is echter geen onderdeel van de standaard lerarenopleidingen, waardoor veel leraren niet zijn opgeleid om aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte les te geven, wat volgens artikel 24 lid 4 van het VN-Verdrag Handicap wel zou moeten.

2.3.3.2 Ontstaansgeschiedenis speciaal onderwijs

Om de huidige inrichting van ons onderwijssysteem te begrijpen, is het ook belangrijk om te weten wat de oorzaak is van deze inrichting. Daarom wordt in deze paragraaf ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van het speciaal onderwijs.

In 1855 richtte dominee Cornelis Elisa van Koetsveld in Den Haag de eerste 'Idiotenschool' op. De doelstelling van deze school was: '*De lichamelijke, verstandelijke en zedelijke vorming van kinderen die door gebrekkig of verkeerd ontwikkelde geestesvermogens voor het gewone, zelfs lager onderwijs ongeschikt zijn. Deze vorming zal in een Evangelisch-Christelijke geest plaats hebben*.' Als dominee zag Van Koetsveld vaak schrijnende toestanden thuis bij gezinnen met een idioot kind en wilde met deze school de nood helpen verlichten.

Het begon als dagschool met elf leerlingen, een jaar later waren dat er al ruim dertig. Na een paar jaar werd een aantal kinderen opgenomen dat er permanent verbleef. Daarmee was ook een gesticht geboren. In 1858 kwamen school en gesticht onder één dak. De definitie van idioten die de school hanteerde was: '*allen die door gebrekkig of verkeerd ontwikkelde geestvermogens voor een gewone opvoeding en het gewone onderwijs onvatbaar zijn'*. Ook slechthorende, verwaarloosde en psychisch zieke kinderen liet Van Koetsveld toe. Er moest enige hoop zijn op ontwikkeling, genezing of verbetering. Kinderen bij wie geen hoop was werden niet opgenomen.

Het uitgangspunt was dat ieder kind wel iets kan leren. Bezoeken van en aan familieleden werden bevorderd. Het onderwijs werd sterk individueel gegeven, maar wel in een klassikaal systeem georganiseerd. Kinderen van een hoger niveau kregen les in rekenen, schrijven en lezen.[43]

Waarom er destijds niet voor is gekozen om de scholen beter toe te rusten op de zorgvraag voor de leerlingen die naar aparte scholen zijn gegaan, is niet te achterhalen.

2.3.3.3 Wet op de expertisecentra

In 1998 werd het funderend onderwijs ondergebracht in drie onderwijswetten: de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra. De uitvoering van de Wet op de expertisecentra is echter ook van invloed op de overige schooltypen. Dit heeft alles te maken met het belangrijkste sturingsinstrument in de wet: de leerlinggebonden financiering (in de volksmond het 'rugzakje' genoemd).

[42] 'De clusters binnen het gespecialiseerd onderwijs', poraad.nl. Geraadpleegd op 9 december 2024, van https://www.poraad.nl/kind-onderwijs/gespecialiseerd-onderwijs/de-clusters-binnen-het-gespecialiseerd-onderwijs.
[43] '1855 De idiotenschool van Van Koetsveld', canonsociaalwerk.eu. Geraadpleegd op 11 april 2024, van https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_han/details.php?cps=3&canon_id=266.

Het beleid was om kinderen met leer- en gedragsproblemen zo veel mogelijk naar het regulier onderwijs te laten gaan. Beleidsmakers waren hierdoor minder gefocust op het speciaal onderwijs. Dit verandert wanneer het speciaal onderwijs fors begint te groeien, als onbedoeld gevolg van dat beleid.

De sturingsinstrumenten van de Wet op de expertisecentra zouden als volgt gaan:

- Ouders van kinderen die toelaatbaar zijn verklaard voor het speciaal onderwijs hebben een keuzemogelijkheid: ze kunnen kiezen voor plaatsing op het speciaal onderwijs of op een reguliere school met een 'rugzakje';
- De Commissie voor indicatiestelling (CvI) bepaalt als eerste of een leerling überhaupt toelaatbaar is tot het speciaal onderwijs. Dit gebeurt op basis van onderzoek door het maatschappelijk werk naar de opvoedsituatie, een orthopedagogisch of psychiatrisch onderzoek naar de intelligentie en de eventuele aanwezigheid van een stoornis en verder de bevindingen over de schoolloopbaan. Het CvI werkt volgens vaste procedures en protocollen;
- De invoering van het 'rugzakje' zal consequenties hebben voor het speciaal onderwijs: er wordt op krimp geanticipeerd. Om kwaliteitsverlies als gevolg daarvan te voorkomen, en de expertisefunctie van het speciaal onderwijs te vergroten, wordt schaalvergroting wenselijk geacht. Scholen voor speciaal onderwijs moeten daarvoor op basis van doelgroep gaan samenwerken, binnen vier zogenoemde clusters. Deze clusters gaan in hun regio een expertiserol vervullen. Er wordt dan ook niet van clusters, maar van regionale expertisecentra gesproken.

De regionale expertisecentra hebben naast het verzorgen van speciaal onderwijs, de volgende zes expertisetaken:

- het instellen van en uitvoering geven aan de CvI;
- het instellen en coördineren van formatieplaatsen ten behoeve van ambulante begeleiding van leerlingen en leerkrachten in het regulier onderwijs;
- het verrichten van handelingsgerichte diagnostiek en het opstellen van handelingsplannen;
- het geven van advies aan ouders en leerkrachten in het regulier onderwijs;
- het inrichten en beschikbaar stellen van hulpmiddelen;
- het op peil houden van eigen expertise, onderzoek en ontwikkeling.

De beleidsintentie was: ouders de mogelijkheid geven om te kiezen voor een plaatsing in het speciaal onderwijs of in het regulier onderwijs met een 'rugzakje'. Het beleid heeft echter een tegendraadse uitwerking gehad. Zo steeg het aantal toegekende 'rugzakjes' in de periode tussen 2003 en 2005 flink, maar steeg ook de deelname aan het speciaal onderwijs.[44]

Volgens deskundigen, die door de landelijke indicatiecommissie toezicht indicatiestelling in 2006 zijn geraadpleegd, zijn deze factoren het meest bepalend voor de groei van cluster 4:

- Het 'rugzakje' heeft de drempel voor ouders verlaagd om ondersteuning aan te vragen. Ondersteuning kan nu op de eigen school plaatsvinden en impliceert geen overplaatsing.
- Het 'rugzakbeleid' stimuleert het denken in termen van classificaties en medische diagnoses (medisch model).
- Toegenomen kennis over gedragsstoornissen en/of ontwikkelingspsychopathologie draagt bij aan het signaleren daarvan.

[44] CBS 2020, p. 127.

- Externe invloeden, zoals het toegenomen aantal (v)echtscheidingen en een toename van leerlingen met een migratieachtergrond.

De procedure om een 'rugzakje' aan te vragen wordt als ingewikkeld en traag ervaren. Een aanvraag duurt lang, is bureaucratisch en loopt over veel schijven. Sommige scholen weigeren leerlingen met een 'rugzakje'. Ouders kloppen tevergeefs aan bij verschillende scholen, soms met het thuiszitten van een leerling tot gevolg. Niet de groei van het speciaal onderwijs, maar 'plaatsingsproblemen' van 'rugzakleerlingen' vormen volgens de Advies Commissie Toelating en Begeleiding het grootste knelpunt van het beleid.[45]

Het opvallende hierbij, in de context van artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap en de doelstellingen van dat verdrag, is dat het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs onder aparte wetten vallen, in plaats van dat de wet aan het regulier onderwijs vraagt om ook ingericht te worden voor kinderen die nu vooral naar het speciaal onderwijs gaan.

2.3.3.4 Waarom kan dat (nu) niet in 1 systeem?
Voor het antwoord op deze vraag wordt gekeken naar een enquête van de Algemene Onderwijsbond (AOb) uit 2019 onder 5179 leraren en ondersteuners werkzaam in primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs.[46] Deze cijfers laten zien dat er grote verschillen zijn tussen het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs in de mate waarin leerlingen met een ondersteuningsbehoefte de juiste ondersteuning kunnen krijgen en de mate waarin de school voor hun ondersteuningsvraag is ingericht. Respondenten vinden dat het regulier onderwijs het duidelijk slechter doet dan het speciaal onderwijs op deze punten. Om een inclusief onderwijssysteem mogelijk te maken, zou het regulier onderwijs veel beter moeten worden ingericht om les te kunnen geven aan kinderen met een ondersteuningsbehoefte dan volgens de respondenten nu het geval is.

In de artikelen 3 Wpo, 7.11 Wvo, 3 en 32a Wec en 4.2.1 Web worden aan docenten bevoegdheids- en bekwaamheidseisen gesteld, zowel ten aanzien van gedrag als ten aanzien van opleiding. In de artikelen uit de Wec staat niets over het deskundig moeten zijn op het gebied van het lesgeven aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Hoewel de respondenten aandacht missen voor passend onderwijs in de lerarenopleiding, is deze aandacht op dit moment niet juridisch afdwingbaar.

2.3.4 Wet passend onderwijs

2.3.4.1 Inhoud en doel van de Wet passend onderwijs
Inclusief onderwijs was voordat Nederland het VN-verdrag Handicap ratificeerde al een thema in de Nederlandse politiek. In 2014 is een aantal wijzigingen in meerdere onderwijswetten in werking getreden die meestal worden geduid met de term Wet passend onderwijs.[47] Het doel van de hele verzameling van wetswijzigingen was dat kinderen met een handicap of beperking beter onderwijs zouden krijgen. De in paragraaf 2.3.2 behandelde **zorgplicht** was een van de belangrijkste pijlers van deze wetswijzigingen.

De toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart, verwachtte te bereiken dat de school zo passend mogelijk onderwijs regelt,

[45] Stellaard 2023, p. 126-132.
[46] AOb 2019
[47] Stb. 2012, 533.

evenals de indicatie voor extra ondersteuning afgeeft, dat leraren worden toegerust in het zelf bieden van passend onderwijs en dat de samenwerking en afstemming tussen onderwijs en gemeenten gemakkelijker tot stand ging komen.[48] Deze resultaten kwamen er echter niet. Het aantal leerlingen dat niet naar school ging omdat die geen goed onderwijs dat bij hun ondersteuningsbehoeften paste kon krijgen steeg. Ook klaagden veel leraren op het regulier onderwijs dat zij onvoldoende zijn opgeleid om leerlingen met deze ondersteuningsvraag les te geven. Deze en andere problemen zijn in meerdere rapporten over de zorgplicht in het passend onderwijs beschreven.[49]

2.3.4.2 Reactie van de Afdeling Advisering van de Raad van State

Advies in eerste aanleg

In het advies in eerste aanleg van de Raad van State over de Wet passend onderwijs staat onder meer: "*De Afdeling is van oordeel dat de betrokkenheid van deskundigen en het stellen van inhoudelijke criteria als hiervoor bedoeld noodzakelijk zijn om tot een afgewogen oordeel over de toelaatbaarheid te kunnen komen. Dat is eveneens van belang om de beslissing zo te kunnen motiveren dat die in bezwaar en beroep kan standhouden*." Ook staat er: "*Met het voorstel vervallen ook de landelijke criteria die uitwerking zouden kunnen geven aan het weinig precieze criterium 'een kind dat extra ondersteuning behoeft'. Met het wegvallen van inhoudelijke criteria voor de indicatie krijgen de samenwerkingsverbanden een ruime beleidsvrijheid, die voor scholen en ouders niet goed controleerbaar is en voor de rechter niet goed toetsbaar zal zijn.*"[50] Hier pleit de Raad van State voor inhoudelijke criteria voor een aantal begrippen die relevant zijn in het desbetreffende wetsvoorstel, zoals voor "een kind dat extra ondersteuning behoeft".

Nader rapport

Nadat de Raad van State een advies heeft gegeven, kunnen indieners er nog voor kiezen om het wetsvoorstel aan te passen, voordat ze het aan de Tweede Kamer voorleggen. En dat is destijds ook gebeurd. Vervolgens bracht de Afdeling over het vernieuwde wetsvoorstel een nader rapport uit. Daarin staat onder meer: "*Conform het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel nu opgenomen dat het zorgplan (nu: ondersteuningsplan) de criteria voor toelaatbaarheid bevat en dat het samen-werkingsverband zich laat adviseren door deskundigen in commissieverband of anderszins voordat – op basis van de in het ondersteuningsplan opgenomen criteria – een beslissing wordt genomen over de toelaatbaarheid van een leerling tot het (voortgezet) speciaal onderwijs of het onderwijs van een speciale school voor basisonderwijs*."[51] Hier lijkt sprake te zijn van een meningsverschil tussen de Raad van State en de Alliantie VN-verdrag Handicap. In de Schaduwrapportage werd genoemd dat kinderen zelf geen wettelijke recht op onderwijsondersteuning hebben en dat de Wet passend onderwijs bepaalt dat scholen mogen beslissen welke ondersteuning zij bieden.[52] De macht van schoolbesturen is op dit moment groot, waardoor het controleren van hun besluiten moeilijk is. Oud-minister Wiersma wilde om die reden die macht inperken. Hij vond onder meer dat er beter geluisterd moet worden naar de deskundigheid van leraren. Dat gebeurde volgens hem nog onvoldoende.[53] Voorstanders van het inperken van deze

[48] Kamerstuk 33106, nr. 3 (MvT), paragraaf 1.5 'De winst van het nieuwe stelsel'.
[49] Ledoux & Waslander 2020
[50] Kamerstukken II, 2011/12, 33106 (advies RvS), p. 7.
[51] Kamerstukken II, 2011/12, 33106 (nader rapport), nr. 4, p. 7.
[52] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 36.
[53] Onbekende auteur (2023, 19 april), *Scholen te vrij in besteding overheidsgeld', minister wil controle terug*, NOS. Geraadpleegd op 13 mei 2024, van https://nos.nl/artikel/2472013-scholen-te-vrij-in-besteding-overheidsgeld-minister-wil-controle-terug.

macht vinden dat veel schoolbesturen te weinig van het aan hen gegeven geld investeren in waar het heen zou moeten gaan: de kwaliteit van het onderwijs.[54]

2.3.4.3 Oorzaken van het niet halen van de doelen

Handelingsbekwame leerkrachten

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft zich destijds gebogen over het wetsvoorstel. Hieronder komen citaten uit het Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State:

"De Afdeling heeft twijfels of het regulier onderwijs – dat in de dagelijkse lespraktijk voortdurend flexibel moet inspelen op vele, soms tegenstrijdige impulsen – in staat zal zijn deze taakverzwaring op te vangen. Als dat niet goed lukt, kan het ook ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen die geen bijzondere zorg nodig hebben."[55]

Daarbij werd verwezen naar een artikel in de Volkskrant.[56] De schrijver daarvan zegt onder meer dat beleidsmakers bij hun plannen maken de context over het hoofd zien waarbinnen een op zichzelf misschien prachtig idee als passend onderwijs moet functioneren. Hij doelde op de contexten van klas en school en de bemiddeling met andere beleidsplannen en -doelen.

In het nadere rapport staat "*Het advies van de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de effecten die passend onderwijs heeft voor het regulier onderwijs is overgenomen*."[57] In de enquête van de AOb blijkt echter dat veel leraren in het regulier onderwijs niet goed weten hoe zij les moeten geven aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.[58] Dus aan de toerusting waar de minister op hoopte, is te weinig gedaan. Ook gaven zij aan nauwelijks zicht te hebben op de besteding van de middelen voor passend onderwijs.[59] Het is hierdoor onduidelijk of en hoe het geld wordt besteed.

Vooral de scholen voor Speciaal Basis Onderwijs (SBO) zijn van mening dat de nieuwe manier van bekostigen heeft geleid tot minder financiering, wat in de toekomst mogelijk tot het opheffen van bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld structuurgroep of logopedist) kan leiden. Er zijn spanningen wat betreft de verdeling van de financiële middelen van het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs (SWV), aldus het merendeel vanuit het Speciaal Onderwijs (SO en SBO). Hoe dit tot uiting komt verschilt per SWV. Zo wordt er aangegeven dat het SWV liever geen geld uitgeeft aan leerlingen uit een ander SWV, en dat vooral de schoolbesturen in het SWV willen bepalen waar het geld heen gaat en willen dat het geld bij de reguliere scholen blijft. Ook is er gevolgschade voor gezinnen met een thuiszitter, die ontstaat door het niet of minder werken, een uitkering, zorg, enzovoort en bedraagt ergens tussen € 51.000, - per kind per jaar tot € 100.000, - per jaar voor gezin en samenleving.[60]

[54] Onbekende auteur (2023, 21 oktober), Onderwijs wil meer geld, maar 'scholen hebben 8 miljard euro op rekening', NOS. Geraadpleegd op 13 mei 2024, van https://nos.nl/artikel/2494818-onderwijs-wil-meer-geld-maar-scholen-hebben-8-miljard-euro-op-rekening.
[55] Kamerstukken II, 2011/12, 33106, nr. 4, p. 8.
[56] Van der Meer, J. (30 september 2011), Invoering passend onderwijs is riskant, *Volkskrant*. Geraadpleegd op 11 april 2024.
[57] Kamerstukken II, 2011/12, 33106, nr. 4, p. 9.
[58] AOb 2019, p. 7.
[59] AOb 2019, p. 29.
[60] Boomsma 2020, p. 10.

Het is absoluut geen garantie dat de kinderen die extra zorg nodig hebben passend onderwijs krijgen. Dit was van tevoren de vrees van de geïnterviewden uit het onderwijsveld. En deze is werkelijkheid geworden, en zij zijn niet de enigen. Uit een enquête van het Lerarencollectief onder ongeveer 2500 basisschooldocenten gaf bijna 70% van de basisschoolleraren aan moeite te hebben om voldoende ondersteuning te regelen voor leerlingen die dat nodig hebben.[61] Het ECIO-rapport 'De Staat van Inclusief Onderwijs 2024' voegt daaraan toe dat 64% van de onderwijsinstellingen een gebrek aan bewustwording en handelingsverlegenheid bij docenten als belangrijke knelpunten signaleren.[62]

Leerkrachten ervaren meer taakbelasting sinds de invoering van deze wet. In het regulier onderwijs voelen ze zich tekortschieten in de richting van kinderen mét en zonder extra ondersteunings-behoefte. De leraren zitten wel in een dubio: enerzijds gunnen ze kinderen wel onderwijs in de eigen omgeving, anderzijds worden ze er zelf meer door belast. Vooral leerlingen met gedragsproblemen zijn uitdagend voor leerkrachten, en zorgen voor onzekerheid in het eigen kunnen.[63]
Het ECIO voegt daaraan toe dat diversiteit in de studentenpopulatie om andere vaardigheden vraagt, zoals het creëren van een veilig leerklimaat en het aanpassen van lesmateriaal en toetsen. Werkdruk en verminderd welzijn van docenten bemoeilijken dit echter. Een groot deel van de docenten ervaart hoge werkdruk en stress, en dat sociale onveiligheid een belemmering vormt.[64]

De eisen voor leraren uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap zijn niet allemaal overgenomen in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. In dat Besluit, geldend voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en het mbo, is vastgelegd dat leraren pedagogisch bekwaam zijn als zij kennis hebben die voor hun onderwijspraktijk relevant is.[65] De leraar moet ook kennis hebben over veelvoorkomende ontwikkelingsproblemen, gedragsproblemen en gedragsstoornissen.[66] In dat Besluit staat wel dat een leraar "kennis moet hebben", maar om hoeveel kennis het moet gaan en wat een leraar ermee moet kunnen, is verder niet onderbouwd.

Bureaucratie
Rondom toelaatbaarheidsverklaringen (TLV's) voor het speciaal onderwijs hebben betrokkenen nog veel last van bureaucratie. Dit komt vooral doordat de criteria op verschillende manieren interpreteerbaar, zijn, de communicatie met ouders over toelating lastig wordt ervaren, en het ontbreken van zicht van de commissie van advies op de schoolloopbaan van leerlingen als een TLV is afgegeven.[67] Wel is door de Wet passend onderwijs in de aanvraag meer de nadruk gelegd op het onderbouwen van de ondersteuningsbehoefte dan op het label. Echter heeft de leerling zelf niet altijd inspraak in de ondersteuning die die krijgt. Wanneer ze wel worden betrokken bij hun handelingsplan,

[61] Bijl, H. (6 oktober 2020), Leraren trekken aan de bel: 'Passend onderwijs werkt niet', Het Parool. Geraadpleegd op 11 april 2024, van https://www.parool.nl/amsterdam/leraren-trekken-aan-de-bel-passend-onderwijs-werkt-niet; zie ook Veldhuis, P. (5 oktober 2020), Passend onderwijs werkt niet, zeggen leraren basisschool, NRC. Geraadpleegd op 11 april 2024, van https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/05/passend-onderwijs-werkt-niet-zeggen-leraren-basisschool.
[62] ECIO 2024, p. 30.
[63] Stellaard 2023, p. 143.
[64] ECIO 2024, p. 30.
[65] Art. 2.16 Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel
[66] Art. 2.16 lid 3 Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel
[67] De Boer & Van der Worp 2020, p. 3.

leidt dat tot betere leeruitkomsten.[68] Ook het opnieuw moeten aanvragen van TLV's wordt als overbodig bureaucratisch ervaren.[69]

Afstemming met andere sectoren

Het meer zichtbaar worden van de school voor het hele onderwijsveld is een positieve verandering. Vooral SO-cluster 3-scholen (zie paragraaf 2.3.3.1 over de clusterindeling van de scholen), zien het als een meerwaarde dat ze door passend onderwijs onderdeel zijn geworden van het SWV en daardoor meer zichtbaar zijn.[70] Het proces daarnaar toe is vastgelegd in de artikelen 18a Wpo, 2.47 Wvo en 18a Wec. Daarbij wordt wel aangegeven dat ze nog meer van zichzelf kunnen laten zien en daarin wellicht wat proactiever kunnen zijn. Ook binnen het VSO (cluster 3 en 4) is de meest genoemde positieve verandering dat de school nu deel uitmaakt van een groter geheel, waarbij eveneens wordt opgemerkt dat de school sinds passend onderwijs wordt gezien door het hele onderwijsveld.
Uitdagingen zijn er echter ook, namelijk:

- Gemeenten weten niet altijd wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft, want er ontbreken duidelijke wetten over;
- Beperkte initiatief vanuit het SWV tot scholing voor het speciaal onderwijs;
- Indien er scholingsaanbod is vanuit het SWV richt zich dit voornamelijk op het reguliere onderwijs. De SWV's regelen doorgaans hun eigen scholing en betalen dit uit eigen middelen;
- Er is onduidelijkheid over de toekomst van de inzet van ambulant begeleiders;
- Binnen het VSO wordt het zijn van een kleine speler binnen het SWV als knelpunt gezien. Dat wil zeggen dat directeuren en teamleiders vinden dat hun stem in het onderwijs aan de leerling te klein is, wat mogelijk een belemmering voor de leerling vormt om passend onderwijs te krijgen; [71]
- Door de beleidsvrijheid van regio's zijn er verschillende procedures ontstaan voor het aanvragen van extra ondersteuning en een TLV. Ook verschilt het per SWV welke ondersteuning een school minimaal moet kunnen bieden en wanneer er aanspraak gemaakt kan worden op extra ondersteuning. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid en onbegrepen situaties bij betrokken leerlingen, ouders en leraren en wordt de plek waar je woont of naar school gaat bepalend voor welke ondersteuning je krijgt, niet de ondersteuningsvraag;
- Hoewel gemeenten en schoolbesturen elkaar vaker opzoeken, heerst er veel ontevredenheid over de samenwerking, vooral aan de zijde van de scholen. De onvrede komt onder andere voort uit de verschillen in schaalgrootte en verschillen in de regio-indeling tussen de SWV's en de jeugdhulpregio's waarbinnen gemeenten samenwerken. Deze komen slechts gedeeltelijk overeen. Als gevolg daarvan hebben SWV's veelal met tien of meer gemeenten te maken, die de zorg voor jeugd ieder op eigen wijze vormgeven. Andersom geldt dit ook. Zo bestaat een SWV uit meerdere schoolbesturen, met daaronder vele afzonderlijke scholen. Ieder van de scholen heeft vervolgens eigen wensen en grenzen ten aanzien van de ondersteuning van leerlingen.[72]

[68] De Boer & Van der Worp 2020, p. 27.
[69] De Boer & Van der Worp 2020, p. 29.
[70] De Boer & Van der Worp 2020, p. 11.
[71] De Boer & Van der Worp 2020, p. 13.
[72] Stellaard 2023, p. 141-142.

2.4 Beleidsmatige knelpunten naleving VN-verdrag Handicap in Nederland

Artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap schrijft een onderwijssysteem voor waar iedereen aan mee kan doen op alle niveaus. In de uitvoering gaat echter nog een hoop mis.

2.4.1 Algemene tekortkomingen

Uit de Schaduwrapportage blijkt dat de toepassing van het VN-verdrag Handicap nog op veel punten niet goed gaat.[73] De Schaduwrapportage noemt onder andere deze praktijkproblemen, met een (gedeeltelijke) juridische oorzaak:

- Mensen met een beperking en hun organisaties ervaren bij de overheid een gebrek aan besef van het verplichtende karakter van het VN-verdrag Handicap en de wil om instrumenten in te zetten die leiden tot daadwerkelijke verandering. De regering heeft in de periode tussen ondertekening en ratificatie (2006-2016) een groot aantal beleids- en wetswijzigingen doorgevoerd met negatieve gevolgen voor mensen met een beperking;[74]
- De regering lijkt nog niet echt kennisgenomen te hebben van het mensenrechtenmodel van handicap, dat uitgaat van de erkenning dat mensen weliswaar een beperking kunnen hebben, maar dat hun handicap mede wordt bepaald door de belemmeringen, waaronder stereotype denkbeelden, die bestaan in de samenleving. Door deze belemmeringen niet aan te pakken kan onder andere discriminatie blijven bestaan;
- Participatie van mensen met een beperking en hun organisaties is onvoldoende gewaarborgd bij het maken van wetgeving en beleid en bij monitoring. Mensen met een beperking en hun organisaties zijn niet systematisch betrokken bij het ontwikkelen van wetgeving en beleid;[75]
- De regering geeft geen gehoor aan de door andere Verdragsorganen van de VN gedane opdrachten om intensivering van de bescherming van mensenrechten in de overzeese gebiedsdelen en in alle gemeenten. Deze verplichting bestaat uit het beschikbaar stellen van voldoende middelen aan gemeenten, het zorgdragen voor voldoende deskundigheid en eventueel richtlijnen. Het niet voldoen aan deze verplichtingen bemoeilijkt de implementatie van het VN-verdrag Handicap en kan zelfs leiden tot verslechtering;
- Door de verplichtingen van het verdrag te vertalen in vrijblijvende ‘actielijnen’ en programma’s, onderkent de regering onvoldoende het bindend karakter van verdragen en de daarin opgenomen verplichtingen: bij alle hervormingen van wetgeving en beleid, ook in het sociale domein, dient daarom getoetst te worden aan deze verplichtingen;

Een verplichting om algemene toegankelijkheid te bevorderen is neergelegd in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (Wgbh/cz). Het begrip toegankelijkheid is echter niet gedefinieerd en niets meer dan een vage inspanningsplicht die moeilijk vertaalbaar is in concrete situaties.[76]

2.4.2 Tekortkomingen in het onderwijs

In de Schaduwrapportage is ook een apart hoofdstuk geschreven over problemen in het onderwijs.[77] De volgende problemen hebben een (gedeeltelijk) juridische oorzaak:

[73] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019
[74] Bredewold 2018
[75] Alliantie VN-verdrag Handicap, p. 8.
[76] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 8-9.
[77] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 36-37.

- Nederland hanteert een tweesporensysteem van speciaal onderwijs naast regulier onderwijs. De Wet passend onderwijs, in 2014 ingevoerd, laat het tweesporensysteem intact. Dit terwijl het VN-Verdrag Handicap een éénspoorsysteem voorschrijft waar iedereen aan deel moet kunnen nemen;
- Het CRM concludeert dat een aanzienlijk deel van de personen met een beperking en/of een chronische ziekte naar speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs gaat. Deze verplaatsingen gebeuren omdat het regulier onderwijs ongeschikt geacht wordt voor hen;
- In de Nederlandse wet is geen recht op onderwijsondersteuning voor kinderen vastgelegd. Scholen mogen zelf beslissen welke ondersteuning zij bieden;
- SWV's geven sinds 2015 niet al het beschikbare ondersteuningsgeld uit aan leerlingen met een beperking maar leggen van het beschikbare ondersteuningsgeld reserves aan. De reserves blijven groeien. Door de invoering van de Wet passend onderwijs is de financiering niet meer leerlinggebonden;[78]
- De scholen die wel inclusief onderwijs geven worden belemmerd door regelgeving die maatwerk en zorg in het onderwijs tegenwerken en het financieringssysteem. Dit uit zich onder meer door het niet ontvangen van voldoende ondersteuningsbudget en een wirwar van regels en instanties terecht van bijvoorbeeld gemeente, zorgkantoor, school en jeugdzorg; [79]
- Op het mbo lopen studenten met een beperking aan tegen gebrek aan kennis over beperkingen, zowel bij de stage als bij de scholen. Vooral studenten die uit het speciaal onderwijs komen lopen vast door een gebrek aan begeleiding. Een gesprek in april 2019 in het parlement illustreerde aan de hand van casussen hoe studenten met een beperking vroegtijdig uitgeschreven worden door administratieve fouten, dat ondersteuning afhangt van de willekeur van de mentor en van de zwakke rechtsbescherming binnen de mbo-sector.

Een ander probleem, dat niet in de Schaduwrapportage is genoemd, maar wel in een rapport uit 2020 over thuiszitters (kinderen die niet naar school gaan omdat er geen geschikte plek voor hen is), is dat gemeenten niet allemaal dezelfde definitie van het begrip thuiszitter hanteren. Dat is relevant voor het doel van deze scriptie, want uit dat rapport blijkt dat een wezenlijk deel van de kinderen in Nederland van school is afgehaakt omdat zij daar geen goed onderwijs konden krijgen.[80] Het ontbreken van een eenduidige definitie geeft grote problemen in het registreren van verzuim van leerlingen, waardoor de aantallen niet betrouwbaar zijn.[81] Gemeenten hebben de zorgplicht voor thuiszitters, wat voor hen betekent dat zij ervoor moeten zorgen dat zij voor een school voor het thuiszittende kind moeten zorgen.[82] Dat de registratie hapert en gemeenten geen eenduidige definitie van het begrip thuiszitter hanteren, betekent dat het uitvoeren van de zorgplicht door gemeenten, evenals de controle erop, wordt bemoeilijkt, en dat de desbetreffende kinderen, niet worden waargenomen. Ook ontstaat, doordat niet iedere thuiszitter geregistreerd wordt, het beeld dat het aantal thuiszitters daalt, terwijl dat niet zo is.[83] Verder worden kinderen die thuis zitten en zijn vrijgesteld van de leerplicht niet meegeteld in het aantal thuiszitters.[84]

[78] Zie onder meer art. 70a Wet op het Primair Onderwijs, vervallen met de invoering van de Wet Passend Onderwijs, art. I, paragraaf Z.
[79] Smits & Schoonheim 2016, p. 17-18
[80] Boomsma 2020, p. 16-17.
[81] Boomsma 2020, p. 9.
[82] Boomsma 2020, p. 5.
[83] Boomsma 2020, p. 14.
[84] Boomsma 2020, p. 9.

In 2024 heeft Oudervereniging Balans weer een rapport uitgebracht over thuiszitters. Daaruit blijkt dat er nog steeds grote variabelen zijn rond de beoordeling, registratie en definities van verschillende soorten verzuim en thuiszitters. Dit rapport zegt dat in de afgelopen jaren het aantal kinderen dat niet naar school gaat is gestegen en blijft stijgen. Volgens Balans komt dit doordat het onderwijssysteem gericht is op het 'gemiddelde' kind als norm. Ook zegt het rapport dat het beeld is dat het vaak aan het kind ligt dat het uitvalt op school, en niet aan onderwijs-gerelateerde en systeemfactoren.[85]

2.5 Discriminatie

2.5.1 Discriminatie dat plaatsvindt

Echter vindt discriminatie nog steeds plaats, ook in het onderwijs, laten rapporten over discriminatie, nog steeds zien. Discriminatie op basis van handicap uit zich bijvoorbeeld bij:

- Discriminatie bij de arbeidsmarkt;
- De toegang tot collectieve en commerciële voorzieningen, zoals het weigeren van een hulphond in een winkel of de fysieke toegankelijkheid van publieke gebouwen;
- Geschillen over het wel of niet toekennen van hulpmiddelen, diensten of de bijbehorende (medische) indicatie;
- Negatieve bejegening op basis van de handicap.[86]

2.5.2 Knelpunten bij discriminatie op basis van functiebeperking

Het onderzoek naar stagediscriminatie van studenten met een functiebeperking in het mbo, hbo en wo van het ECBO, ResearchNed en KBA Nijmegen noemt deze belangrijke oorzaken en knelpunten naar voren die stagediscriminatie van studenten met een functiebeperking in stand houden:

1. Onwetendheid, onwil en beeldvorming;
2. Gebrek aan maatwerk en begeleiding;
3. Het melden van stagediscriminatie en nazorg.[87]

Stagediscriminatie vanwege een functiebeperking wordt sneller geaccepteerd dan stagediscriminatie vanwege andere gronden. Ontoegankelijke stagevereisten en het gebrek aan kennis, vaardigheden en voorzieningen worden regelmatig aangevoerd als rechtvaardiging voor het benadelen van studenten met een functiebeperking door de stageplaats. Aan deze wettelijke verplichting wordt vaak niet voldaan. Om stagediscriminatie van studenten met een functiebeperking effectief te bestrijden, is een groter bewustzijn en urgentiegevoel noodzakelijk. Dit geldt voor alle betrokkenen, zoals onderwijsprofessionals, beleidsmakers, stagebegeleiders en werkgevers. Daarbij dient het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en de Wgbh/cz de leidraad te zijn.[88]

Een ander probleem die het rapport laat zien is een breed ervaren gebrek aan flexibiliteit vanuit de opleidingen/onderwijsinstellingen om aanpassingen te doen in de stage(-eisen). Studenten hebben het over examencommissies die stevig vasthouden aan (vermeende) stage-eisen, afhankelijkheid van examencommissies ("als zij niet meedenken of nee zeggen, dan houdt het op") die geen rekening willen houden met de beperkingen van de student. Deze inflexibiliteit leidt tot (fysieke) ontoegankelijkheid tot stages voor deze studenten; door

[85] Balans 2024, p. 6.
[86] Van Kleef, Jak & Fiere 2024, p. 30, 35-36.
[87] Scheeren e.a. 2024, p. 3.
[88] Scheeren e.a. 2024, p. 4.

de voor hen onmogelijke eisen lukt het hen helemaal niet om stage te lopen, of lukt het ze wel, maar lopen ze wel studievertraging op.[89]

De Schaduwrapportage noemde het ook al: op specifieke terreinen faciliteert de overheid exclusie en negeert zo de beginselen van het VN-verdrag Handicap.[90] En deze exclusieve inrichting van alles in de maatschappij heeft onder meer invloed op de toepassing van het begrip “redelijke aanpassingen” waar in artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap om wordt gevraagd. Een exclusieve inrichting maakt dat het inclusiever inrichting meer moeite en middelen kost en ook om een grotere transformatie in het denkpatroon van mensen vraagt. De hoeveelheid stigmatisering, waar in paragraaf 2.8 verder op wordt ingegaan, maakt deze transformatie ook moeilijker. Dit terwijl het VN-Verdrag Handicap toch echt zegt dat de samenleving voor iedereen toegankelijk moet zijn.

2.6 Toegankelijkheid van de scholen

De ontoegankelijkheid van de scholen is een belangrijke tekortkoming uit het VN-Verdrag Handicap. Om de huidige stand van zaken rondom inclusief onderwijs in het Nederlandse hoger onderwijs weer te geven, en te beoordelen hoe inclusief het hoger onderwijs is, wat goed gaat en waar nog verbeterkansen liggen als het gaat om inclusie op hogescholen en universiteiten, brengt het Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO) ieder jaar een rapport uit met de titel De Staat van Inclusief Onderwijs.[91]
Positieve ontwikkelingen die het ECIO in het rapport over 2023 noemt:

- Bewustzijn en draagvlak voor inclusief onderwijs is toegenomen en inclusie neemt steeds vaker een plek in binnen de beleidsplannen van onderwijsinstellingen;
- Inclusie is vaker onderdeel van de professionele ontwikkeling van docenten;
- Er ontstaan steeds meer regionale en landelijke samenwerkingen op het gebied van inclusief onderwijs;
- een deel van de studenten met een ondersteuningsvraag ervaart relatief weinig belemmeringen in hun studie en is over het algemeen tevreden met de geboden voorzieningen om studeren met een ondersteuningsvraag te faciliteren.

Negatieve ontwikkelingen die het ECIO in het rapport over 2023 noemt:

- Nog altijd ervaart een groot deel van de studenten veel belemmeringen vanwege hun ondersteuningsvraag, zoals:
    - Informatievoorziening die vaak nog onduidelijk en ontoegankelijk is;
    - Onderwijsinstellingen die fysiek niet altijd toegankelijk zijn;
    - Onderwijsprofessionals met weinig kennis over hun ondersteuningsvraag;
    - Weinig bewustzijn en vaardigheden rondom studeren met een ondersteuningsvraag
    - Ontoegankelijk curriculum;
- Onderwijsinstellingen geven zelf ook aan dat ondanks dat ze al stappen in de goede richting zetten, er nog genoeg ruimte voor verbetering is;
- Onderwijsinstellingen zijn nog vooral bezig met inclusief onderwijs vanuit het medische model, waarbij de focus ligt op aanpassingen en maatwerk voor individuele studenten om zo goed mogelijk mee te kunnen draaien in het onderwijs. Het VN-Verdrag Handicap gaat echter uit van het sociaal model, waarbij de focus

[89] Scheeren e.a. 2024, p. 36.
[90] Alliantie VN-verdrag Handicap, p. 9.
[91] ECIO 2023, p. 7.

ligt op het creëren van een inclusieve samenleving die voor iedereen goed (toegankelijk) is ingericht en waarin iedereen gelijkwaardig kan deelnemen;
- Onderwijsinstellingen zijn nog weinig aan de slag gegaan met inclusief onderwijs vanuit het sociaal model. Om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen en het VN-verdrag Handicap succesvol te implementeren, zullen hoger onderwijsinstellingen nog flinke stappen moeten zetten.[92]

Aanbevelingen die het ECIO heeft gegeven in 2023:
- Scholen moeten de intentieverklaring VN-verdrag Handicap tekenen en implementeren;
- Toets nieuwe wetten en voorstellen in het onderwijs op het VN-verdrag;
- Overweeg een landelijke norm basisondersteuning;
- Beweeg van reactief naar proactief;
- Zet de deskundigheid van studenten met een ondersteuningsvraag in.[93]

Het ECIO heeft ook voor het jaar 2024 een rapport uitgebracht over inclusief onderwijs. Daar worden de volgende positieve ontwikkelingen genoemd:
- Steeds meer onderwijsinstellingen ondertekenen de Intentieverklaring VN-Verdrag Handicap;
- Bijna alle instellingen aangeven dat inclusie is opgenomen in hun meerjarenvisie;
- Steeds meer instellingen hebben hun beleid aangepast om beter aan te sluiten bij het VN-verdrag Handicap;
- Onderwijsinstellingen hebben daarnaast tijd geïnvesteerd in het bevorderen van bewustwording en kennis, en in het verminderen van handelingsverlegenheid onder docenten;
- Onderwijsinstellingen hebben gewerkt aan het verbeteren en realiseren van specifieke faciliteiten om onder andere de digitale en fysieke toegankelijkheid te bevorderen;
- Er is een lichte stijging te zien in de bekendheid van ondersteuningsvoorzieningen onder studenten met een ondersteuningsbehoefte;
- De meeste studenten geven aan over het algemeen tevreden te zijn met de ondersteuning die zij ontvangen om hun studie te kunnen volgen.

Uit het rapport over 2024 blijkt echter ook dat vooral individuele studenten aanpassingen krijgen, en niet echt dat de school als geheel verandert. Dit houdt het medische model in stand. Het overgaan naar het sociale model is voor onderwijsinstellingen een enorme uitdaging. Hierdoor is inclusief onderwijs nog niet de norm in de dagelijkse praktijk, en ervaren studenten met een ondersteuningsbehoefte nog altijd diverse belemmeringen en knelpunten tijdens hun studie. Het gaat onder meer om ontoegankelijke gebouwen, leermiddelen en leeromgevingen, en het ontbreken van aandacht voor inclusie in het curriculum.[94]
Als aanbevelingen geeft het ECIO in het rapport over 2024 onder meer:
- Overweeg een landelijke norm voor basisondersteuning in het hoger onderwijs;
- Overweeg een definitie op inclusief onderwijs voor het hoger onderwijs die in lijn is met het VN-verdrag Handicap;

[92] ECIO 2023, p. 30.
[93] ECIO 2023, p. 31-32.
[94] ECIO 2024, p. 32.

- Stel een plan op met de stappen die de komende jaren worden gezet om dit doel te bereiken.[95]

2.7 Jurisprudentie

2.7.1 Toegewezen schadevergoedingen vanwege aansprakelijkheid van scholen

In deze paragraaf wordt de jurisprudentie behandeld. Het gaat hier om rechtszaken over de aansprakelijkheid van de school in het bieden van passend onderwijs. Scholen hebben een grote beleidsvrijheid binnen de kaders van de wet, en daarom toetsen rechters terughoudend. Tot op heden zijn vijf vonnissen geweest waarin vorderingen om schadevergoeding werden toegewezen.

Daarbij ging het om de volgende zaken:

- Een basisschool was tekortgeschoten in de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs door een forse leeronderwijsachterstand te laten ontstaan en tot halverwege de hoogste klas geen maatregelen te nemen om die op te heffen. De school werd veroordeeld tot onder meer vergoeding van bijlessen;[96]
- Een hogeschool is aansprakelijk jegens een studente vanwege onzorgvuldige begeleiding bij de stage, waardoor de studente studievertraging opliep. De rechter overweegt dat een school een student dient te begeleiden bij een te volgen stage waarbij geldt dat, wanneer een stage moeizaam verloopt, deze begeleiding intensiever zal moeten zijn en de student handvatten aangereikt moet krijgen om een negatieve beoordeling af te wenden. De hogeschool kan niet bewijzen adequate begeleiding te hebben gegeven en/of waarschuwingen dat de studente op een onvoldoende afstevende. De studente in kwestie heeft de opleiding elders afgemaakt;[97]
- Een leerling uit 4 havo werd – wat later bleek – ten onrechte verwijderd van school en in die periode van gedwongen afwezigheid van zijn school kreeg hij onvoldoende (thuis)begeleiding, wat (deels) tot gevolg had dat zijn resultaten achterblijven en hij niet over ging naar 5 havo. De rechtbank toetste evenwel concreet of de school zich, met de ten aanzien van de leerling genomen maatregelen, voldoende heeft ingespannen. De rechtbank beoordeelt zowel het lesprogramma op afstand als het handelingsplan als onvoldoende; de school heeft haar zorgplicht geschonden;[98]
- Een school hoeft geen niveau te garanderen, maar dient bij een leerling met een achterstand wel maatregelen te treffen die ertoe kunnen leiden dat de achterstand wordt ingelopen. De school heeft hiertoe een adequaat plan gemaakt, maar omdat de docent heeft nagelaten dit plan uit te voeren, heeft de school niet aan haar zorgplicht voldaan;[99]
- Een hogeschool moet volgens de rechter voldoende toezien op het verloop van een stage, zodat zij kan reageren op signalen dat er problemen zijn en zo nodig kan bijsturen of ingrijpen. Voor studenten bij wie de stage moeizaam verloopt, zal de begeleiding intensiever moeten zijn. De rechtbank oordeelt dat de hogeschool er bij aanvang van de tweede stage onvoldoende op heeft toegezien dat de student de

[95] ECIO 2024, p. 34.
[96] Rb. Amsterdam 26 mei 1999, *AB* 2000, 104 (*Gemeente Amsterdam/Schaapman*).
[97] Rb. Leeuwarden 24 januari 2007, *JA* 2007, 68 (*Kuiphof/CHN*).
[98] Rb. Haarlem 25 november 2009, *JA* 2010, (*X/Stichting Katholiek Onderwijs Volendam*).
[99] Ktr. Rb. Breda 11 april 2012, LJN BW3199 (*X/Stichting Opmaat*).

stage goed voorbereid zou beginnen en dat de hogeschool vervolgens te laat heeft ingegrepen.[100]

2.7.2 Afgewezen schadevergoedingen vanwege aansprakelijkheid van scholen

De andere uitspraken op dit terrein betreffen zaken, waarin de vordering tot schadevergoeding van ouders en leerlingen voor ondeugdelijk onderwijs werden afgewezen. Uit deze jurisprudentie blijkt dat het in de praktijk moeilijk is om vast te stellen dat een school de zorgplicht heeft geschonden. Uit de jurisprudentie kan wel een aantal overwegingen worden opgemaakt, die de zorgplicht op dat punt inzichtelijker maken. Wel is het zo dat de overwegingen uit concrete situaties komen, zodat deze niet in alle situaties onverkort kunnen worden toegepast. Het betreft de volgende – losse – overwegingen:

- Scholen hoeven geen bepaald eindniveau te garanderen, maar moeten de in het schoolprogramma opgenomen lesstof in ieder geval wel aan de leerlingen aanbieden;
- Scholen moeten op tijd en adequate maatregelen nemen om lesuitval zo veel mogelijk tegen te gaan en als de school signalen bereiken dat er iets mis is met diens schoolprestaties;
- Het aannemen van reservedocenten om zieke docenten te vervangen is niet verplicht;
- Alleen het halen van slechte cijfers voor één of meer vakken door de leerling, is geen bewijs voor de stelling dat de school ondeugdelijk onderwijs heeft geboden;
- Het niet opstellen van een hoogbegaafdenbeleid, betekent niet dat scholen niet aan de zorgplicht voldoen. Getoetst moet worden of de school heeft voldaan aan de kwaliteitseisen uit de sectorwetten;
- Van scholen voor regulier en klassikaal onderwijs kan niet worden geëist dat reguliere lesstof uit het programma verdwijnt en dat daarvoor in de plaats voor een specifieke leerling moeilijker en uitdagender werk wordt ingeroosterd. Wel kunnen en moeten individueel afspraken worden gemaakt voor verdieping of versnelling;
- Scholen moeten leerlingen stagebegeleiding bieden en bij een moeizame stage de begeleiding intensiveren en leerlingen moeten handvatten worden aangereikt om een onvoldoende te voorkomen;
- Indien een school de maatregel van verwijdering aan een leerling oplegt, zal de school – totdat de leerling op een andere school is geplaatst – zich moeten inzetten voor een lesprogramma op afstand, afgestemd op de omstandigheden van de specifieke leerling.[101]

2.7.3 Observaties

In de eerste drie zaken waarin een vordering werd toegewezen geven de rechters geen inzicht in de specifieke toetsingsmaatstaf die zij hanteren bij de beoordeling of de scholen hun zorgplicht hebben geschonden. Zij overwegen slechts in het algemeen dat scholen een (buiten)contractuele zorgplicht hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. De kantonrechter en de rechtbank in de laatste twee toewijzende vonnissen doen dit wel (de norm 'redelijk bekwaam en redelijk handelend').[102]

[100] Rb. 's-Hertogenbosch 27 juni 2012, LJN BW9260 (*X/Stichting Fontys).*
[101] Paijmans 2013, p. 411-412.
[102] Paijmans 2013, p. 405-406.

Scholen hebben grote beleidsvrijheid, dus rechters kunnen slechts marginaal toetsen. Het besluit om een leerling te verwijderen wordt terughoudend getoetst, omdat het besluit tot het verwijderen van een leerling een discretionaire bevoegdheid is.[103] Daarbij is het vanwege het belastende karakter van het besluit aan het bevoegd gezag om aan te tonen op welke gronden het tot dit besluit is gekomen.[104] Ook wordt er in de bestuursrechtspraak strikt getoetst aan de wettelijke voorschriften: voordat een leerling definitief kan worden verwijderd moet een andere school bereid zijn gevonden de leerling op te nemen. Ouders moeten in de gelegenheid zijn gesteld om hierover gehoord te worden en verder moet er overleg zijn geweest met de Inspectie om na te gaan op welke andere wijze de leerling onderwijs zal kunnen volgen.[105] De terughoudende toets van de bestuursrechter is ook terug te zien in de overwegingen van de civiele kamer van het Hof in een arrest over een leerling die vanwege handelingsverlegenheid is verwijderd. Het Hof betrekt in zijn uitspraak de beslissing van de GPO (Geschillencommissie Passend Onderwijs), namelijk dat zij de weg van definitieve verwijdering en het zoeken en vinden van een school voor de leerling onderschrijft.[106]

Hoewel in de meeste gevallen de ouders geen vorderingen kregen toegewezen van de scholen, wordt de inhoud van de zorgplicht wel getoetst en verduidelijkt. Uit deze jurisprudentie blijkt dat het in de praktijk moeilijk is om vast te stellen dat een school de zorgplicht heeft geschonden, maar valt wel een aantal overwegingen op, die de zorgplicht op dat punt inzichtelijker maken. Die overwegingen vinden hun herkomst in concrete situaties, en kunnen daardoor niet in alle situaties onverkort worden toegepast.[107] Daarbij moet benoemd worden dat het hier gaat om rechtszaken tussen scholen en (ouders van) leerlingen. En de eisen van (ouders van) leerlingen richten zich op de school. Maar het recht zit dusdanig in elkaar dat het ook belangrijk is dat de scholen iets te verwijten valt, voordat de school maatregelen opgelegd kan worden zoals het betalen van schadevergoeding.

Balans zegt dat het voor kinderen en jongeren die niet naar school gaan onmogelijk is om hun recht te halen. Degenen die dat wel proberen, krijgen vaak te maken met dwang- en drangmaatregelen, zoals het dreigen met een melding bij Veilig Thuis of sancties vanuit de leerplicht.[108] 37,2% van de onderzochte thuiszitters heeft ermee te maken gehad.[109]

2.8 Stigmatisering en discriminatie als bedreiging voor het recht op passend onderwijs

Stigmatisering is een veelvoorkomend probleem, ook onder hulpverleners, zo laten meerdere onderzoeken zien.[110] Als gevolg van deze stigmatisering wordt onder meer de noodzaak van de ondersteunings-behoefte onvoldoende erkend, en dus is het ook maar de vraag of er werk wordt gemaakt om in die ondersteuningsbehoefte te voorzien door degene die ervoor moet zorgen. En wat nou als docenten, deskundigen, of rechters zich hierover moeten buigen? Als stigmatisering onder hulpverleners veel voorkomt, is het risico dat zij ook aan stigmatiserende denkbeelden richting kinderen met een extra

[103] Rb. Midden Nederland 23 juni 2016, UTR 16/1135, ECLI:NL:RBMNE:2016:3418; Rb. Amsterdam 30 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:9095 (over terughoudende toetsing).
[104] Rb. Amsterdam 30 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:9095.
[105] Art. 14 Inrichtingsbesluit WVO
[106] Hof 's-Hertogenbosch 18 juli 2017, ECLI:NLGHSHE:2017:3310.
[107] Paijmans 2013, p. 411.
[108] Balans 2024, p. 7.
[109] Balans 2024, p. 10.
[110] Van Erp e.a., 2019, p. 25-26 en 'Stigmatisering', autismedigitaal.nl. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van https://www.autismedigitaal.nl/avn/stigmatisering/.

ondersteuningsbehoefte worden blootgesteld, wat een nadelige invloed heeft op het recht op passend onderwijs.

Ook speelt mee dat er vaak in beperkingen worden gedacht. Dit heeft als nadeel dat die leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte als minderwaardig worden gezien, minder kansen krijgen en vaker negatief worden bejegend. Heersende sociale normen zijn een veelvoorkomende oorzaak van discriminatie richting mensen die niet aan die sociale normen voldoen.[111] Het denken in beperkingen houdt discriminatie in stand.[112] Een bijkomend probleem hierbij is dat instanties en scholen die worden beschuldigd van het niet bieden van passende ondersteuning makkelijk in het gelijk worden gesteld door rechters. Rechters gaan, zoals een deel van de in paragraaf 2.7.2 behandelde jurisprudentie laten zien, relatief makkelijk uit van het gelijk van de school, omdat geacht wordt dat daar de deskundigheid aanwezig is.

De stigmatisering wordt mogelijk ook versterkt door de wetenschappelijke literatuur. Het grootste deel van het al gedane onderzoek naar autisme focust zich op genetica, biologie, en oorzaken vinden voor autisme.[113] Daar komt bij dat de psychologen Hans Asperger en Leo Kanner, die de naam autisme hebben bedacht, en een grote invloed hebben gehad op het beeld dat over autisme heerst, zelf een negatieve blik hebben gehad op mensen met autisme.[114] Dit is allemaal denken vanuit het medische model, dat uitgaat dat er een bepaalde norm is waar mensen aan moeten voldoen, en het afwijken van die norm, zoals studenten met een ondersteuningsbehoefte doen, is volgens dat model fout.[115] Wetenschappelijke onderzoeken zijn meestal een gezaghebbende autoriteit, dus de invloed van de wetenschap is groot. Een peiling onder mensen met autisme liet ooit zien dat er vooral behoefte is onderzoek naar hele andere onderwerpen, zoals: hulpmiddelen, ondersteuning, hoe de omgeving toegankelijker kan, en dingen die juist goed zijn voor mensen met autisme.[116]

In het rapport over thuiszitters van Oudervereniging Balans in 2024 wordt onder meer aangegeven dat er heel wat misverstanden zijn als het gaat over kinderen die niet naar school gaan. Zo worden vaak de kinderen zelf of hun ouders gezien als het probleem.[117] Ook worden ouders die protesteren tegen de omstandigheden van hun kinderen vaak weggezet als (te) emotioneel, onredelijk, te beschermend voor hun kind of te mondig. Ook wordt vaak over hen beweerd dat ze ‘onredelijke’ eisen stellen. Oudervereniging Balans is het echter niet eens met dit beeld.[118]

Ook omschrijft Oudervereniging Balans het woord ‘thuiszitters’ als stigmatiserend, omdat het een ontspannen en vooral passief beeld oproept: een lui op de bank hangende en gamende jongere. Maar ook woorden als ‘hoogbegaafd’, ‘autisme’, ‘ADHD’ of termen zoals ‘complex’, ‘zorgleerling’, ‘ontschotten’ en ‘handelings-verlegen’ leggen volgens Oudervereniging Balans

[111] Felten & Broekroelofs 2022, p. 14.
[112] Felten & Broekroelofs 2022, p. 30-31.
[113] ‘ASAN Expresses Concern over New Autism Research Funding Numbers’, autisticadvocacy.org. Geraadpleegd op 6 juni 2024, van https://autisticadvocacy.org/2016/04/asan-expresses-concern-over-new-autism-research-funding-numbers/.
[114] ‘De problematische invloed van Leo Kanner op autisme’, neuroelfje.nl. Geraadpleegd op 6 juni 2024, van https://neuroelfje.nl/neurodiversiteit/autisme/de-problematische-geschiedenis-van-leo-kanner/.
[115] Hiskes 2022, p. 2.
[116] ‘Over de kloof tussen Autistische mensen en de wetenschap’, neuroelfje.nl. Geraadpleegd op 6 juni 2024, van https://neuroelfje.nl/activisme/validisme/kloof-autistische-mensen-wetenschap/.
[117] Balans 2024, p. 50.
[118] Balans 2024, p. 52.

de nadruk op een probleem bij het kind of zijn ouders, en niet bij een falend onderwijssysteem.[119]

Al deze problemen kunnen zorgen voor:

- Leraren hebben een negatief beeld over leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en dat vertaalt zich in het denken in beperkingen, in plaats van denken in mogelijkheden, wat leidt tot uitsluiting van (bepaalde vormen van) onderwijs. Juist het out-of-the-box denken maakt mensen creatiever en dat kan discriminatie verminderen.[120] Een positiever beeld over mensen met een beperking kan ook discriminatie verminderen;[121]
- Gebrek aan bekendheid over wat nodig is om het onderwijs inclusiever in te richten;
- Beslissingen over zaken die mensen met een handicap aangaan worden gemaakt op basis van eenzijdige informatie;
- Onvoldoende rechtsbescherming van mensen met een handicap tegen beslissingen op basis van onjuiste informatie.
- Kinderen die niet naar school kunnen en hun ouders worden op een bestraffende manier benaderd door bijvoorbeeld meldingen bij Veilig Thuis.
- Er wordt vooral naar het kind gewezen als het probleem, niet naar het onderwijssysteem dat slecht is voor die kinderen.

2.9 Monitoring door de Onderwijsinspectie

2.9.1 Rol en werkwijze van de Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie zegt in het artikel over haar werkwijze op haar eigen website dat die onderzoekt of alle leerlingen onderwijs krijgen van voldoende kwaliteit, of scholen en opleidingen voldoen aan de wet- en regelgeving en of ze hun financiën op orde hebben. Dit gebeurt een keer in vier jaar (vierjaarlijkse onderzoek).[122] In een recente position paper aan de Tweede Kamer zegt de Onderwijsinspectie het doel om alle scholen eens in de vier jaar te bezoeken bewust heeft losgelaten, vanuit de overtuiging dat het onderwijs behoefte heeft aan diepgaand en kwalitatief onderzoek op de scholen waar dit het hardste nodig is, in plaats van oppervlakkig onderzoek op alle scholen.[123]
De Onderwijsinspectie zegt daarnaast op het artikel over haar werkwijze van haar eigen website dat die jaarlijks alle scholen op basis van de gegevens die die al heeft analyseert. Indien de Onderwijsinspectie risico's ziet, onderzoekt die de ernst en omvang van de risico's. De uitkomst bepaalt of de inspectie in gesprek gaat met het schoolbestuur.
Het toezicht bestaat uit vier pijlers:

1. De verantwoordelijkheid van het bestuur;
2. De wettelijke kwaliteit en het stimuleren van de eigen ambities van het bestuur en scholen/opleidingen;
3. Het vierjaarlijkse onderzoek;

[119] Balans 2024, p. 52.
[120] Felten & Broekroelofs 2022, p. 46-50.
[121] Felten & Broekroelofs 2022, p. 31.
[122] 'De werkwijze van de inspectie', onderwijsinspectie.nl. Geraadpleegd op 23 mei 2024 van https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie.

[123] 'Position paper: toezicht van de Inspectie van het Onderwijs in funderend onderwijs', onderwijsinspectie.nl. Geraadpleegd op 4 februari 2025 van https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2025/01/16/position-paper-toezicht-van-de-inspectie-van-het-onderwijs-in-funderend-onderwijs.

4. Het vervolgtoezicht dat afhangt van de beoordeling die de inspectie geeft aan de kwaliteitszorg door het bestuur.

Naast het toezicht op individuele besturen en hun scholen kijkt de Onderwijsinspectie ook naar het onderwijsstelsel als geheel en rapporteert die gevraagd en ongevraagd over ontwikkelingen binnen het onderwijs en kaart onderwerpen aan met het doel om maatschappelijke en politieke aandacht ervoor te krijgen.[124]

De Onderwijsinspectie houdt alle scholen en besturen jaarlijks in beeld via de prestatie- en risicoanalyse en via contactinspecteurs die contact onderhouden met hun scholen en besturen. Daarbij kijkt de Onderwijsinspectie sinds 2023 intensiever naar de basisvaardigheden (taal, wiskunde en burgerschap). Daarbij maakt de Onderwijsinspectie veel gebruik van steekproeven. De Onderwijsinspectie is daarnaast bezig om vooral risicogericht te werken: meer toezicht op scholen waar het minder goed gaat.[125]

Bij het besluit om een leerling over te plaatsen naar een andere school is overleg met de Onderwijsinspectie verplicht.[126] Dit is onder meer in een uitspraak van de GPO bevestigd.[127]
Op het hoger onderwijs werkt de Onderwijsinspectie anders. Het toezicht daar bestaat uit:

1. Het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs;
2. Het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel;
3. Het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit bij bekostigde instellingen;
4. Incidenteel onderzoek bij instellingen bij ernstige klachten of signalen;
5. Advisering over toetredingsaanvragen;
6. Het toezicht op het terecht gebruik van de namen universiteit en hogeschool en het terecht verlenen van graden in het hoger onderwijs.

Instellingen zijn in het hoger onderwijs niet wettelijk verplicht eventuele incidenten en/of misstanden bij de inspectie te melden, behalve als het om zedenmisdrijven gaat.[128] Maar voor overige misstanden geldt dat niet, en een exclusieve inrichting van de school of validistische (validisme = discriminatie op basis van handicap) omgang met studenten zijn dus ook niet verplicht om gemeld te worden.

De Onderwijsinspectie zegt over het toezicht op het naleven van de zorgplicht in het passend onderwijs dat deze zorgplicht een resultaatsverplichting is, en dus geen inspanningsverplichting, die zich richt op een school en niet op het samenwerkingsverband. Het niet naleven van de zorgplicht wordt in rapporten benoemd en scholen kunnen herstelopdrachten opgelegd krijgen als de situatie daarom vraagt.[129]
Hierbij moet opgemerkt worden dat er nergens genoemd wordt dat de Onderwijsinspectie toeziet op de naleving van artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap. In de Wet op het

[124] 'De werkwijze van de inspectie', onderwijsinspectie.nl. Geraadpleegd op 23 mei 2024 van https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie.
[125] 'Position paper: toezicht van de Inspectie van het Onderwijs in funderend onderwijs', onderwijsinspectie.nl. Geraadpleegd op 4 februari 2025 van https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2025/01/16/position-paper-toezicht-van-de-inspectie-van-het-onderwijs-in-funderend-onderwijs.
[126] Artt. 13 en 14 Inrichtingsbesluit WVO
[127] GPO 14 december 2015, nr.107021.
[128] 'Hoe werkt ons toezicht op hoger onderwijs?', onderwijsinspectie.nl. Geraadpleegd op 23 mei 2024, van https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/hoger-onderwijs/toezicht-hoger-onderwijs.
[129] 'Toezicht en handhaving zorgplicht passend onderwijs', onderwijsinspectie.nl. Geraadpleegd op 23 mei 2024, van https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/toezicht-en-handhaving-zorgplicht-passend-onderwijs.

onderwijstoezicht is ook geen verwijzing naar door Nederland geratificeerde internationale verdragen te zien, alleen naar nationale wetten.[130]

Zoals hierboven is aangegeven, richt de Onderwijsinspectie zich op scholen. De Onderwijsinspectie richt zich echter niet op individuele gevallen.[131] Over de omgang met thuiszitters zegt de Onderwijsinspectie dat die zelf geen casussen rondom thuiszitters oplost, maar scholen en samenwerkingsverbanden aanspreekt op hun verantwoordelijkheid om te zorgen voor een passend aanbod voor iedere leerling.[132]

2.9.2 Concreet voorbeeld van de toepassing werkwijze Onderwijsinspectie

De inspectie publiceert over iedere school een rapport op haar website.[133] In het rapport over de Florion Vereniging voor Gereformeerd Primair Onderwijs, die in dit onderzoek als voorbeeld is genomen, staat in de samenvatting onder meer: "*De Florionscholen slagen erin thuisnabij en passend onderwijs te bieden. Het lage verwijzingspercentage naar het S(B)O maakt dat duidelijk*."[134] Hier valt op dat het aantal verwijzingen naar het S(B)O als maatstaf wordt gebruikt, en niet de tevredenheid van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. José Smits, co-auteur van de Schaduwrapportage, gaf in interview 7 aan dit beeld te herkennen. Volgens haar is het vanuit het Verdrag en het doel ervan gezien, een prima maatstaf, want dit betekent dat die leerlingen niet worden uitgesloten. Of die leerlingen tevreden zijn, is een ander verhaal. Maar de onderwijsinspectie kijkt volgens haar zeker naar de algemene kwaliteit van het onderwijs van de school.

Op alle andere problemen die in de Enquête vijf jaar passend onderwijs wordt genoemd (de deskundigheid van de leraren om les te geven aan kinderen met een ondersteuningsbehoefte, de geschiktheid van de klassen als omgeving en de beschikbaarheid van de juiste middelen), is niet concreet ingegaan. Die problemen zijn medeoorzaak van het niet kunnen voldoen aan artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap. Dus vanuit dit oogpunt zou aan de Onderwijsinspectie geëist kunnen worden dat die daar wél op toe gaat zien. Echter, in het Besluit intrekking beleidsregels Onderzoekskaders 2017 onder vaststelling beleidsregels Onderzoekskaders 2021, én de Wet op het onderwijstoezicht, staat over het wettelijk kader waar de Onderwijsinspectie toezicht op houdt, alleen maar verwijzingen naar nationale wetten, en niet naar door Nederland geratificeerde internationale verdragen. Rogier Oet, de directeur toezicht van de Onderwijsinspectie, heeft als reactie op de afwezigheid van het toezicht op de naleving van het VN-Verdrag Handicap in het onderwijs laten weten te willen werken aan kennis over het VN-Verdrag Handicap binnen de Onderwijsinspectie en het toezicht op het naleven van het VN-Verdrag Handicap te verbeteren.

Als reden voor de positieve beoordeling aan Florion wordt opgegeven: "*Het bestuur werkt actief samen met andere partijen aan de doelen die het bestuurlijk belang overstijgen en de kernfuncties van het onderwijs raken. Het bestuur voert een actieve dialoog met diverse organisaties. Het gaat daarbij onder andere om de organisatie voor kinderopvang die in de verschillende integrale kindcentra de vaste partner is, het voortgezet onderwijs, het hoger*

[130] Artt. 1 sub d en 3 lid 1 sub a Wet op het onderwijstoezicht
[131] Balans 2024, p. 7.
[132] 'Inspectie en thuiszitters', onderwijsinspectie.nl. Geraadpleegd op 19 december 2024, van https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/thuiszitters.
[133] toezichtresultaten.onderwijsinspectie.nl. Geraadpleegd op 23 mei 2024, van https://toezichtresultaten.onderwijsinspectie.nl/.
[134] Inspectie van het Onderwijs 2023, p. 2.

onderwijs (zodat alle Florionscholen opleidingsscholen zijn) en de zes verschillende samenwerkingsverbanden. Ook wordt op lokaal niveau de samenwerking gezocht met buurtscholen en zorginstellingen om de kinderen zoveel mogelijk thuisnabij (passend) onderwijs en een begeleidingsaanbod te kunnen geven."[135] Concretere informatie over hoe dit in zijn werk gaat, tevredenheid van leerlingen, ouders, docenten en ander personeel en de mate waarin ervaringsdeskundigen bij besluiten zijn betrokken worden niet genoemd.

2.9.3 Kritiekpunten op de werkwijze van de Onderwijsinspectie

Uit een onderzoek van Nieuwsuur blijkt echter dat de inspectie, terwijl die schoolbesturen inspecteert op hoe zij de scholen besturen, de scholen zelf sinds 2007 steeds minder bezoekt.[136] Een motie van Tweede Kamerlid Habtamu de Hoop waarin werd verzocht om het vierjaarlijks bezoek aan scholen te behouden, werd, ondanks de wens van toenmalig minister Wiersma, niet uitgevoerd.[137] De inspectie was van oordeel dat die motie verzocht om ieder school uitgebreid te inspecteren, terwijl die motie zich alleen richtte op fysieke aanwezigheid van inspecteurs op scholen. De belofte aan de Tweede Kamer dat de Onderwijsinspectie alle scholen periodiek bezoekt, wordt al jaren niet nagekomen.[138]

Onderwijsjuristen en belangenverenigingen vinden echter dat de Onderwijsinspectie te passief is bij het toezicht op scholen. De inspectie treedt volgens hen onvoldoende op tegen scholen die in gebreke blijven of hun zorgplicht niet nakomen. Volgens hen horen ouders die zorgen of misstanden melden vrijwel nooit iets terug van de inspectie. Schoolbesturen hebben een zorgplicht voor de sociale, fysieke en psychische veiligheid van leerlingen.[139]

Volgens juristen en ouderorganisaties komt het echter geregeld voor dat scholen hun verplichtingen niet nakomen. Ouders die hiervan melding maken bij de Onderwijsinspectie, doen dat voor hun gevoel vaak tevergeefs, zegt Joli Luijckx van Balans, een belangenorganisatie voor ouders van kinderen met autisme. “Wat ze dan terug horen is dat de Inspectie vooral toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en niet specifiek op individuele gevallen”.[140] De Onderwijsinspectie zegt in een artikel op haar eigen website dat die onderzoekt of **alle leerlingen** onderwijs krijgen van voldoende kwaliteit, maar die weergave van de werkwijze van de inspectie is onjuist, omdat het toezicht slechts op scholen is gericht.

Een belangrijk nadeel van het onvoldoende doorpakken door de inspectie is dat het heel lang kan duren voordat een kind passend onderwijs krijgt. Om het recht op passend onderwijs voor leerlingen beter te beschermen, zou er een instantie moeten zijn die juist door gaat pakken om ervoor te zorgen dat de leerling ook echt passend onderwijs krijgt. Over thuiszitters zegt de inspectie zelf op haar website: “Wanneer het thuiszitten een gevolg is van het niet voldoen aan de zorgplicht passend onderwijs door een school, dan spreken we de school daarop aan en kunnen we handhavend optreden. Hetzelfde doen we wanneer er binnen een samenwerkingsverband geen passende plek is voor een leerling, dan spreken

[135] Inspectie van het Onderwijs 2023, p. 14.
[136] Holdert, M. en Meindertsma, B. (26 november 2024), Geraadpleegd op 2 december 2024, van https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2546019-reconstructie-hoe-de-praktijk-van-de-onderwijsinspectie-botst-met-politieke-beloftes.
[137] Kamerstukken II, 2021/22, 35925, nr. 147.
[138] Holdert, M. (31 oktober 2024), Geraadpleegd op 2 december 2024, van https://nos.nl/artikel/2542746-inspectie-bezoekt-al-jaren-veel-minder-basisscholen-dan-aan-kamer-is-beloofd.
[139] Bierkens & Zoontjens 2020, p. 69.
[140] Salden, J. en Sol, M. (2018, 23 juni), *'Inspectie te passief bij toezicht op scholen'*, EenVandaag. Geraadpleegd op 11 april 2024, van https://eenvandaag.avrotros.nl/item/inspectie-te-passief-bij-toezicht-op-scholen/.

wij het samenwerkingsverband daarop aan."[141] Echter blijkt dat er geen controle of handhaving op de zorgplicht van schoolbesturen voor passend onderwijs is. Ouders kunnen ook geen klachten indienen bij de Onderwijsinspectie.[142]

2.10 Tussenconclusies

De tweede deelvraag luidt: Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de zorgplicht uit het VN-Verdrag Handicap? De zorgplicht voor scholen, die geldt sinds de invoering van de Wet passend onderwijs, houdt in dat scholen ervoor moeten zorgen dat kinderen, hetzij op de eigen school, hetzij op een andere school, passend onderwijs kunnen krijgen. Nederland plaatst, in tegenstelling tot wat het VN-Verdrag Handicap voorschrijft, kinderen met een handicap meestal in aparte scholen voor speciaal onderwijs en heeft niet vastgelegd dat iedere school toegankelijk moet zijn voor iedereen. De plichten om het onderwijs af te stemmen op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling, het bestrijden van achterstanden en het bieden van onderwijs aan zieke leerlingen gelden niet voor het hoger onderwijs, wel voor de lagere onderwijsniveaus.

Op het regulier onderwijs zijn nu grote problemen in het lesgeven aan kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. Bij de invoering van de Wet passend onderwijs is daar volgens velen die in het onderwijs werkzaam zijn onvoldoende rekening mee gehouden. Naast de toerusting van scholen en leraren zijn er ook problemen in de bureaucratie en de afstemming met andere sectoren die het bieden van passend onderwijs moeilijk maken. Verder schiet de wet in een aantal onderdelen enorm tekort om het recht op goed onderwijs voor ieder kind te beschermen. Zo hebben kinderen geen recht op passende ondersteuning en is de beleidsvrijheid voor scholen groot. Tevens zijn er weinig veranderingen doorgevoerd in de onderwijswetten naar aanleiding van de ratificatie van het VN-Verdrag Handicap, ondanks de huidige uitvoeringsproblemen en de grote verschillen tussen het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs.

De tekortkomingen die op dit moment in het onderwijs in Nederland worden ervaren bij de invulling van de zorgplicht zijn:

- De aandacht voor discriminatie op basis van handicap op de plekken waar de meeste verbetering kan worden gemaakt, zoals bij beleidsmakers en in rapporten over discriminatie, is ondermaats;
- De wet is dusdanig ingericht dat beklaagden van discriminatie en uitsluiting te makkelijk gelijk wordt gegeven, in plaats van dat de wet denkt vanuit de rechten die mensen, onder meer vanuit het VN-Verdrag Handicap, gegeven wordt. Omdat er slechts marginaal getoetst kan worden, kunnen beklaagden ook moeilijk gecontroleerd worden op de naleving van de plicht om toegankelijkheid te garanderen;
- Het VN-Verdrag Handicap is überhaupt nauwelijks geïmplementeerd in de Nederlandse wet;

[141] 'Inspectie en thuiszitters', onderwijsinspectie.nl. Geraadpleegd op 19 december 2024, van https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/thuiszitters.
[142] Balans 2024, p. 40.

- Er is een enorme gebrek aan bekendheid over de inhoud van het VN-Verdrag Handicap, dat betekent dat mensen die toezicht moeten houden op de naleving daarvan, zoals de Onderwijsinspectie, dat niet doen;[143]
- Stigmatisering van mensen met een handicap kan de bereidheid om aan oplossingen te werken negatief beïnvloeden. Ook worden hun behoeften hierdoor onvoldoende erkend;

Er is een verschil in beleving tussen opstellers van wetten en beleid en de mensen met een handicap. Die laatste groep vindt dat de uitvoering van de meeste vastgelegde en uitgedragen rechten enorm tekortschiet.

[143] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 8.

3 Praktijkonderzoek

Naast de in hoofdstuk 2 behandelde literatuuronderzoek is er ook een praktijkonderzoek gedaan naar de wijze waarop er invulling wordt gegeven aan de zorgplicht uit het VN-Verdrag Handicap en welke tekortkomingen worden er op dit moment in het onderwijs in Nederland ervaren bij de invulling van de zorgplicht. Dit wordt gedaan in de vorm van een online enquête en tien gestructureerde interviews.

3.1 Enquête

3.1.1 Onderwerp enquête

Er is een praktijkonderzoek naar discriminatie op basis van neurodivergentie uitgevoerd in de vorm van een online enquête. Dit onderzoek is gehouden om de bekendheid over discriminatie op basis van neurodivergentie te vergroten, omdat in de al bestaande rapporten over discriminatie, neurodivergentie niet als grond wordt behandeld. De volledige resultaten zijn te vinden in bijlage 1. Er is gekozen voor een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Voor deze enquête is er bewust voor gekozen om alleen op neurodivergentie te richten, omdat deze groep voor een deel andere problemen ondervindt dan mensen met een zichtbare (lichamelijke beperking) waar er in rapporten over discriminatie nog zeer weinig aandacht voor is. Ruim 80% van de respondenten is het hiermee eens. Deze informatie is ook bestemd voor antidiscriminatiebureaus en beleidsmakers. Het onderzoek heeft ook als doel dat organisaties die zich bezighouden met het bestrijden van discriminatie deze gegevens nadrukkelijker presenteren aan de buitenwereld, en zo ook beleidsmakers beter op de hoogte worden gebracht van dit probleem. Tot slot is het doel van dit onderzoek om termen als ‘inclusief’ en ‘toegankelijk’, waar het VN-Verdrag Handicap vol mee zit, concretere inhoud te geven en daarmee naast het beleid ook de rechtsbescherming te verbeteren.

3.1.2 Opzet enquête

Het kwantitatieve deel is vooral bedoeld om inzicht te krijgen in cijfers. Incidenten kunnen plaatsvinden, maar het is voor dit onderwerp belangrijk om te weten of het gaat om incidenten, of dat er sprake is van een structureel probleem.
De respondenten zijn gevraagd naar:

- Hun geslacht;
- Of zij een officiële diagnose hebben gekregen, of zichzelf hebben gediagnosticeerd;
- Hun leeftijd;
- De leeftijd waarop hun neurodivergentie is vastgesteld;
- Hun opleidingsniveau.

Er is gevraagd of zij gediscrimineerd zijn, of denken dat te zijn bij:

- Inschrijving op de basisschool;
- Inschrijving op de middelbare school;
- Inschrijving bij het mbo, het hbo of de universiteit;
- Het solliciteren voor een beroep.

Er is ook gevraagd:

- Hoe vaak ze zijn gediscrimineerd, of hoe vaak ze denken gediscrimineerd te zijn;
- Op basis waarvan dat heeft plaatsgevonden;
- Of zij van tevoren bepaalde plekken al mijden;
- Of zij gestigmatiseerd zijn door hulpverleners die zij hebben gehad (en dit kunnen zowel GGZ-medewerkers als ambulante begeleiders op school of tijdens de studie zijn);
- Of zij denken dat stigmatisering onder hulpverleners oorzaak kan zijn van discriminatie richting neurodivergenten;
- Of zij ooit naar een geschillencommissie of een rechter gestapt omdat zij zich gediscrimineerd hebben gevoeld;
- Als zij nooit naar een geschillencommissie of rechter zijn gestapt, waarom dat zo is;
- Of zij vinden dat er voldoende bekend is over discriminatie op basis van neurodivergentie

Dit onderzoek heeft ook een kwalitatief deel. Bij de vragen over op basis waarvan discriminatie heeft plaatsgevonden en over welke plekken mensen mijden, is de respondent de mogelijkheid gegeven om ook zelf antwoorden in te vullen. Ook bij de vragen over de stigmatisering is de respondent de mogelijkheid gegeven om zelf antwoorden in te vullen. Er is ook aan degenen die hebben aangegeven ooit naar een geschillencommissie of rechter te zijn gestapt verzocht om hun ervaringen toe te lichten. Dit is bedoeld om meer inzicht te krijgen in hoe er bij geschillen en rechtszaken wordt omgegaan met hun klachten. Tot slot is de respondent de mogelijkheid gegeven om zaken te benoemen waarvan zij vinden dat die belangrijk zijn voor het onderzoek. Hier hebben 145 deelnemers gebruik van gemaakt.

3.2 Interviews

3.2.1 Vanuit het onderwijsveld

De eerste zes interviews gaan over de Wet passend onderwijs en zijn met mensen die werken in het onderwijs: 1 jeugdzorgwerker, 2 leraren op een reguliere middelbare school, 1 leraar op een reguliere basisschool, 1 directrice van een basisschool en 1 lerares op het voortgezet speciaal onderwijs. De 3 leraren op de reguliere scholen hebben allemaal met leerlingen te maken die extra zorg nodig hebben, net als de geïnterviewde directrice van de basisschool. Deze mensen maken in de praktijk de gevolgen van deze wetswijzigingen mee en zien of de kinderen waarmee ze werken goed onderwijs krijgen. Het doel van de interviews was het aanhoren van verhalen uit de praktijk. Hen is de vraag gesteld wat zij van deze wet vonden voordat deze werd ingevoerd en wat zij voor gevolgen van deze wetswijziging meemaken. In de interviews is ook gevraagd naar aanbevelingen over wat er beter kan, om zo naar oplossingen te zoeken om ervoor te zorgen dat er een betere juridische basis is, waardoor meer kinderen met een handicap of beperking goed onderwijs kunnen krijgen.

3.2.2 Auteurs schaduwrapportage

De interviews 7 en 8 zijn met Jacqueline Schoonheim en José Smits. Zij hebben onder regie van de Alliantie VN-verdrag Handicap, de Schaduwrapportage opgesteld. Zij zijn gevraagd over hoe zij te werk zijn gegaan om de door hen gesignaleerde problemen in beeld te krijgen. Van deze informatie hoop ik dat dit rechters handvatten kan bieden om in concrete gevallen goed te gaan toetsen. Hierin gaat het om kwalitatief onderzoek.

3.2.3 Belangenorganisaties

De interviews 9 en 10 zijn met Lobke Vlaming van Ouders & Onderwijs en Elijah Delsink van LBVSO. Beiden schreven op X na het vertrek van oud-minister Wiersma als Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs dat hij de eerste minister in lange tijd is die de problemen in het onderwijs begreep en ook goed luisterde naar ouders, leerlingen en leraren. Omdat de meeste wetsvoorstellen door ministers in worden gediend, wil ik van beiden weten wat oud-minister Wiersma beter begreep en deed dan zijn voorgangers, en waaruit dat te merken was. Deze informatie moet duidelijkheid bieden over hoe ministers de zorgplicht en de problemen daar moeten benaderen.

4 Resultaten praktijkonderzoek

4.1 Enquête

4.1.1 Respondenten

Aan deze enquête namen 459 mensen deel, die allemaal neurodivergent zijn. Dit is een online enquête via Google Formulieren. Zij zijn benaderd via sociale media, deze enquête is ook gedeeld door mensen die veel over neurodivergentie schrijven om zo veel mogelijk respondenten te krijgen.

4.1.2 Oorzaken van discriminatie

De respondenten gaven aan dat discriminatie die zij hebben meegemaakt vooral komt door:

- Vooroordelen, waarvan studenten en sollicitanten niet de kans hebben gekregen om die te (laten) weerleggen (44,9%);
- Scholen en werkgevers die denken dat studenten en werkzoekenden vanwege hun ondersteuningsvraag ongeschikt zijn voor de opleiding (36,2%);
- Scholen die niet kunnen voldoen aan de ondersteuningsvraag en/of waar geen rekening wordt gehouden met sommige studenten (29%);
- Angst bij scholen of werkgevers dat beide partijen niet goed met elkaar kunnen omgaan (16,6%);
- Scholen waar voor sommige studenten te veel prikkels zijn (9,8%).

Dit in combinatie met stigmatisering, die in paragraaf 2.8 is behandeld, kan ervoor zorgen dat de nadruk in de maatschappij vooral op de persoon zelf komt, en die aandacht dus niet gaat naar het gebrek aan inclusie in de maatschappij. In het rapport Discriminatiecijfers in 2023 werd als een van de redenen voor het niet melden genoemd dat mensen twijfelen of wat hen overkomen is (strafbare) discriminatie is. Ook vinden veel mensen belangrijk dat, als zij discriminatie melden, dit tot gevolg heeft dat de situatie verbetert. Voor sommigen is dit de reden om discriminatie te melden, anderen die er weinig vertrouwen in hebben dat het melden zin heeft, melden niet. Discriminatie uit zich onder meer in dat veel studenten vanwege hun neurodivergentie worden afgewezen op scholen, of vastlopen, en er niets wordt gedaan om ervoor te zorgen dat zij hun opleiding af kunnen maken, of dat ze veel te maken hebben met vooroordelen die ze niet kunnen (laten) weerleggen.

4.1.3 Mijdgedrag van neurodivergenten vanwege ontoegankelijkheid

87,8% van de respondenten heeft aangegeven al van tevoren bepaalde plekken te mijden (pagina 14-17 in bijlage 1). Om de onzichtbaarheid van dit probleem te duiden met het voorbeeld van een ontoegankelijk gebouw: die 87,8% zou, zodra het die ontoegankelijkheid ziet, niet eens proberen om het gebouw in te komen, in plaats van dat er voor de ingang van de winkel een incident plaatsvindt. De respondenten mijden:

- Banen waarin wordt gevraagd om meer werkuren dan respondent aankan: (46,8%)
- Banen met functie-eisen waar respondent niet aan kan voldoen: (38,8%)
- Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: (36,6%)
- Banen waarin wordt gevraagd om “flexibel” te zijn: (26,8%)
- Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis mag werken: (24,8%)
- Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: (21,8%)

- Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: (13,1%)
- Scholen voor regulier onderwijs: (6,8%)
- Werkplaatsen zonder jobcoach: (3,3%)

Kort samengevat kan gesteld worden dat de toegankelijkheid van bepaalde plekken door neurodivergenten als zeer belangrijk wordt gezien en grote invloed heeft op of ze ernaar toegaan.

4.1.4 Andere opvallende zaken

- Degenen die hun diagnose vroeg krijgen, lopen meer risico om in het onderwijs te worden gediscrimineerd. Degenen die hun diagnose laat krijgen, worden vooral gediscrimineerd in het hoger onderwijs en op de arbeidsmarkt;
- Meerdere respondenten wijzen naar een gebrek aan bekendheid over neurodivergentie en stigma als belangrijkste oorzaken van discriminatie;
- Zowel de vraag of mensen stigmatisering door hulpverleners hebben ervaren als de vraag of zij denken dat stigmatisering onder hulpverleners discriminatie richting neurodivergenten veroorzaken werden door de meerderheid met ja beantwoord;
- Er is gevraagd naar discriminatie bij inschrijving en sollicitatie, maar veel respondenten vroegen om aandacht voor discriminatie en negatieve bejegening tijdens het werk of de opleiding.

Veel respondenten die een opmerking hebben achtergelaten bij de laatste vraag, klaagden over:

- Gebrek aan aandacht voor en bekendheid over neurodiversiteit in de maatschappij;
- Negatieve en onjuiste beweringen over autisme in de (sociale) media, die stigmatisering in de hand werken en in stand houden;
- Gebrek aan erkenning van de noodzaak van bepaalde behoeften;
- Stigmatisering bij de GGZ.

4.2 Interviews

4.2.1 Wet Passend onderwijs

Van tevoren was er vanuit het onderwijsveld enorme scepsis over deze wet, zoals de respondenten 1 tot en met 6 van de interviews in bijlage 2, die allen werkzaam zijn in het onderwijs, hebben laten weten. Een van hen was zelfs tegen de invoering van deze wet gaan staken, en die was daarin zeker niet de enige. In 2012 hebben ongeveer 20.000 docenten gestaakt uit protest tegen deze wet.[144] Zij gaven als reden voor hun scepsis onder meer aan dat zij vreesden dat de kwaliteit van het onderwijs achteruitgaat, dat veel van die kinderen les krijgen van docenten doe onvoldoende zijn opgeleid voor hun ondersteuningsbehoefte en dat de benodigde expertise om les te geven aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte verdwijnt. Ouders & Onderwijs (een belangenorganisatie voor ouders van kinderen in het speciaal onderwijs) ziet dat scholen in het regulier onderwijs op dit moment nogal handelingsverlegen zijn, zeggen dat zij kinderen met een ondersteuningsbehoefte geen goed onderwijs kunnen geven, en hen daarom naar het speciaal onderwijs doorverwijzen.

[144] Onbekende auteur (2012, 25 januari), *Ongeveer 20.000 docenten staken morgen*, NOS. Geraadpleegd op 13 mei 2024, van https://nos.nl/artikel/334123-ongeveer-20-000-docenten-staken-morgen.

4.2.2 Auteurs schaduwrapportage

In de Schaduwrapportage staat onder meer dat de verplichting om algemene toegankelijkheid te bevorderen niets meer is dan een vage inspanningsplicht die moeilijk vertaalbaar is in concrete situaties. De auteurs verwezen bij de vraag hierover naar de zogeheten 'general comments' (algemene opmerkingen) die over het VN-Verdrag Handicap zijn gemaakt door het VN-Comité over het VN-Verdrag Handicap, en dus onderdeel uitmaken van het VN-Verdrag Handicap. In die general comments is volgens hen goed uitgelegd wat die artikelen inhouden en hoe ze toegepast moeten worden. Echter heeft Nederland die general comments niet overgenomen. Ze zijn niet vastgelegd in een Nederlandse wet, geen uitspraken van de Hoge Raad, geen resoluties van een minister. Ook geven de auteurs aan dat de plicht om voor toegankelijkheid te zorgen niet onvoorwaardelijk is. Indien de benodigde handelingen geld of onevenredig veel moeite kost, hoeft dat niet. Tevens zijn die general comments geen Nederlandse overheidsdocumenten.

Volgens hen gaat de zorgplicht slechts over het zorgen voor een plek, en niet over inclusief onderwijs. In de wettelijk vastgestelde kwaliteitseisen voor scholen en onderwijspersoneel is er geen verwijzing naar het VN-Verdrag Handicap en niets vastgelegd over het moeten inrichten om het onderwijs toegankelijk te maken voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Deze verantwoordelijkheid wordt bij scholen en samenwerkingsverbanden gelegd. Het recht op onderwijs wordt in de Nederlandse wet gezien als een recht van de scholen. Het zien van het kind als eigenaar van het recht, is wel vastgelegd in het Internationale Verdrag voor de Rechten vaan het Kind.

4.2.3 Juridische wereld versus de praktijk

Elijah Delsink, voorzitter van LBVSO, de belangenbehartiger voor leerlingen in het speciaal onderwijs, zei in een rondetafelgesprek met de Tweede Kamer over het leerlingenvervoer dat op de website van het Ministerie van OCW staat: "Een land waar je jezelf kan en mag zijn. Een land waar iedereen mee kan doen, waar je vrijheid hebt om je te ontwikkelen. Als iedereen in Nederland een kans krijgt, dan kan al het talent in Nederland bloeien." Delsink noemde in deze toespraak tal van problemen waardoor hij het niet eens is met deze woorden van de website van het Ministerie van OCW. Ook getuigt zijn toespraak van een verschil van beleving tussen het ministerie en hem als ervaringsdeskundige. In het interview zei Delsink dat zijn doelgroep "steeds 10-0 achterstaat". Hij klaagde ook dat er voor neurodivergenten veel te weinig aandacht is, en dat hij steeds om aandacht moet vechten.

4.2.4 Moet iedere leerling naar dezelfde school?

Over sommige zaken kunnen uitvoerders het snel eens worden. Hoewel er aanbevolen kan worden dat de huidige onderwijswetten meer gaan voldoen aan het VN-Verdrag Handicap, is de eis om kinderen met en kinderen zonder ondersteuningsbehoefte op alle niveaus in dezelfde klassen te plaatsen, nog voer voor discussie. De auteurs van de Schaduwrapportage (José Smits en Jacqueline Schoonheim), die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, zie de interviews 7 en 8, geloven dat een éénspoorsysteem mogelijk is en wijzen op voorbeelden uit binnen- en buitenland waaruit blijkt dat dat mogelijk is en goed gaat.

Zij vinden dat er een hoop moet veranderen en bevelen aan dat:

- De politiek als doel heeft dat er een universeel ontwerp komt waardoor iedereen naar dezelfde school kan;
- De rechten van leerlingen duidelijk worden vastgelegd;

- De huidige wettelijke tekortkomingen in het bieden van inclusief onderwijs, zoals de bureaucratie, in kaart worden gebracht en per probleem na wordt gegaan wat de juiste oplossing is;
- Het faciliteren van inclusief onderwijs actief wordt gestimuleerd;
- Het regulier onderwijs meer geld krijgt om kinderen die het nodig hebben extra middelen en/of ondersteuning te geven;
- De mogelijkheid ontstaat om af te dwingen dat scholen in de noodzakelijke ondersteuning gaan voorzien, ook in het hoger onderwijs;
- Er extra geld komt voor de provincie om dure zorgleerlingen te helpen;
- Een kind met een extra ondersteuningsbehoefte niet in een klas dat groter is dan 20 leerlingen zit;
- Scholen leraren toegewezen krijgen die aan de onderwijsvraag kunnen voldoen, in plaats van dat ze er zelf naar moeten gaan zoeken. In Italië gebeurt dit al, zo liet José Smits (interview 7) weten;
- Voorkomen wordt dat kinderen met een ondersteuningsbehoefte weggestuurd;
- Leerlingen de ruimte krijgen om langer over de school te doen, zonder dat scholen of leerlingen/studenten zelf er financieel voor worden beboet;
- Het regulier onderwijs, het speciaal onderwijs en de dagbesteding bij elkaar worden gebracht, zodat de klassen kleiner kunnen worden, leerlingen meer individuele begeleiding krijgen en de werkdruk lager wordt;
- Leerlingen ook de ruimte krijgen om af te wijken van het curriculum en de voorgeschreven tijden als die voor hen heel nadelig uitpakken.
- Scholen meer vrijheid krijgen om te zoeken naar onderwijsvormen die voor hun leerlingen werken;
- Het recht om te leren en te studeren vast wordt gelegd en de leerling/student als de primaire eigenaar van dat recht wordt gezien en behandeld;
- De plicht om te zorgen voor inclusief onderwijs in de Nederlandse onderwijswetten verwerkt wordt waar het nodig is.

Maar is dit wel de meest ideale situatie voor de kinderen met een ondersteuningsbehoefte? Een veelgehoorde kritiek uit het onderwijsveld (zoals onder meer bleek uit de interviews 1 tot en met 6) is dat vanuit het kabinet de opdracht wordt gegeven om kinderen op het regulier onderwijs te plaatsen, zónder het regulier onderwijs toe te rusten om aan deze onderwijsvraag te voldoen.

Maar al worden de aanbevelingen hierboven uitgevoerd, dan nog wordt het opheffen van het onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs niet door iedereen als de ideale oplossing gezien. Lobke Vlaming van Ouders & Onderwijs en Elijah Delsink van LBVSO (interviews 9 en 10) zijn, hoewel ze positief tegenover de bovengenoemde punten staan, tegen het volledig afschaffen van speciaal onderwijs. Dit omdat voor sommige leerlingen het speciaal onderwijs nodig blijft, ook al worden er veel verbeteringen doorgevoerd.
Er wordt dus om verandering gevraagd. Maar waar moet die verandering plaatsvinden? Moeten we vragen om zo veel mogelijk maatwerk, of om een systeemverandering.

Er vallen twee zaken op:

- Oudervereniging Balans noemt in haar rapport dat de Onderwijsinspectie geen individuele gevallen controleert. Het ECIO zegt echter dat het geven van op het individu toegesneden maatregelen echter het denken vanuit het medisch model in

stand houdt, terwijl het VN-Verdrag Handicap juist vraagt om een switch naar het sociaal model. Deze switch gaat voor scholen echter moeizaam.

- Tegelijkertijd klagen veel thuiszitters nu dat zij vooral gezien worden als dossiers, en niet als mensen. Ook klagen zij over het gebrek aan aandacht voor hun specifieke behoeften. Dit betekent echter niet dat thuiszitters en hun naasten willen dat er in beperkingen wordt gedacht, maar in mogelijkheden. De nadruk op die specifieke behoeften, hoe terecht ook, houdt de cultuur van het denken vanuit het medisch model wel in stand. Echter wijst Balans ook naar het falend systeem als oorzaak van de hoeveelheid thuiszitters.

4.2.5 Gebrek aan aandacht voor discriminatie op basis van een handicap

Er zijn rapporten die specifiek ingaan op discriminatie op basis van handicap, zoals het rapport 'Onderzoek naar stagediscriminatie van studenten met een functiebeperking in het mbo, hbo en wo' van het ECBO, ResearchNed en KBA Nijmegen.[145]
Naast deze zijn er ook rapporten die zich niet richten op een specifieke grond, maar op meerdere, zoals het rapport 'Discriminatiecijfers in 2023' van Art. 1 en Movisie. In deze rapporten komen twee problemen veel voor:

- De cijfers worden alleen beïnvloed door zichtbare discriminatie. Gevallen van onzichtbare discriminatie hebben geen invloed op de cijfers, en dus is de grootte van het probleem van de ontoegankelijkheid van de samenleving en de gevolgen ervan onvoldoende zichtbaar in de rapporten over discriminatie.
- In sommige rapporten over discriminatie, zoals het rapport van het Verwey-Jonker Instituut over stagediscriminatie in het mbo in Utrecht, wordt discriminatie op basis van handicap niet eens behandeld.[146]

Delsink klaagde ook over gebrek aan aandacht voor de verschillende soorten discriminatie. Hij vindt sowieso dat alle doelgroepen gescheiden moeten worden in onderzoeken en rapportages. Doordat ze nu alsnog op één hoop worden gegooid komen nooit de uitkomsten die er nodig zijn en dus ook niet de juiste inzet. Hij onderbouwde dit door aan te geven dat een chronische ziekte wezenlijk anders is dan een beperking en er dus ook wezenlijke andere behoeftes zijn.

4.2.6 Wetsvoorbereiding

De organisatie Ouders & Onderwijs heeft over het wetsvoorstel verzuim in eerste instantie gezegd dat het fout was. En toen heeft toenmalig minister Wiersma Ouders & Onderwijs gevraagd om samen met het ministerie van OCW een nieuw wetsvoorstel te maken waar die wel mee konden leven, en dat was goed gelukt, aldus Ouders & Onderwijs-directeur Lobke Vlaming. Lobke Vlaming van Ouders & Onderwijs zegt dat de voorgangers van oud-minister Wiersma vooral veel luisterde naar schoolbesturen, terwijl Wiersma meer luisterde naar leraren, leerlingen en ouders.

Naast de vrijheid die scholen hebben, moeten zij wel aan in de wet vastgelegde deugdelijkheidseisen voldoen.[147] Oud-minister Wiersma wilde, in tegenstelling tot zijn voorgangers, een scherper toezicht op de kwaliteit, en wilde dat de toegepaste lesmethodes bewezen effectief zijn, voordat ze worden toegepast. Vlaming zegt dat zijn voorgangers zich verschuilden achter de vrijheid van onderwijs.

[145] Scheeren e.a. 2024
[146] Andriessen e.a. 2021
[147] Art. 23 lid 5 en 6 Grondwet

4.2.7 Rechtsbescherming

In de enquête gaven de meeste respondenten die ooit naar een geschillencommissie of rechter zijn gestapt, aan dat zij niet in het gelijk werden gesteld en het gevoel hadden dat de geschillencommissie of de rechter hun kant van het verhaal onvoldoende serieus nam. Bij de vraag of ze het wilden toelichten gaven de meeste respondenten aan dat er naar hen onvoldoende werd geluisterd en de rechter of geschillencommissie het standpunt van de school te makkelijk voor waar aannam. Dit is ook te zien in een uitspraak van de Raad van State, waaruit blijkt dat ouders een moeilijke bewijspositie hebben als zij willen aantonen dat het besluit van de school niet juist is. Als zij een deskundige inschakelen, wordt er een hoge eis gesteld dat er concrete aanknopingspunten zijn voor twijfel aan de juistheid van het deskundigenrapport van de school.[148]

Smits voegt daaraan toe dat rechters en geschillencommissies alleen kijken naar of de wet goed is toegepast. En het is wettelijk vastgelegd dat een verwijzing naar het speciaal onderwijs GEEN discriminatie is. Omdat de wet weinig rechten geeft aan studenten met een beperking, kunnen zij zich niet beroepen op de wet. En daar komt het probleem van die vage plichten ook weer tevoorschijn. Ook toetsen rechters of de wettelijk voorgeschreven procedure is nageleefd door de school. Zo is de school verplicht om te onderzoeken bij een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte of ze aan die behoefte aan kunnen voldoen. De rechter is zelf geen deskundige op dit gebied, en gaat daarom af op het deskundigenrapport, en de deskundige is in dit geval de school. Ook zijn wij volgens haar als samenleving, en rechters helaas ook, niet gewend om aan verdragen te denken, hooguit dat een goede advocaat naar het verdrag verwijst.

In het bestuursrecht wordt slechts marginaal getoetst. Er wordt alleen gekeken naar of de voorgeschreven procedures goed zijn doorlopen, maar niet of de rechten worden verwezenlijkt.

Kort samengevat vinden de geïnterviewden dat er vooral gekeken moet worden naar de belangen van het kind, en dat vaste procedures daaraan ondergeschikt moeten zijn.

[148] Raad van State 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2822.

5 Conclusies, aanbevelingen, discussie en verder onderzoek

In de vorige hoofdstukken ging het over welke verplichtingen het VN-Verdrag Handicap geeft voor de deelnemende staten in het onderwijs, in hoeverre die nu al zijn uitgewerkt in de Nederlandse wet en op welke punten Nederland nog tekortschiet in het nakomen van deze verplichtingen. Hieronder zal ik een aantal aanbevelingen noemen om de praktijkproblemen op te lossen.

5.1 Conclusie: Voldoet de zorgplicht in de Nederlandse onderwijswetgeving aan het VN-verdrag Handicap?

De eerste deelvraag luidt: Welke verplichtingen vloeien voort uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap? Het VN-Verdrag Handicap schrijft een inclusief schoolsysteem voor. Daarvoor moet er een universeel ontwerp komen, wat betekent dat het 'normale' onderwijs voor iedereen toegankelijk hoort te zijn (sociaal model).

De tweede deelvraag luidt: Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de zorgplicht uit het VN-Verdrag Handicap? Nederland heeft aparte scholen voor regulier en speciaal onderwijs. Het speciaal onderwijs is vastgelegd in een aparte wet (Wet op de expertisecentra) en die bevat concretere voorschriften bij het lesgeven aan kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte dan de andere onderwijswetten. Het overstappen van het medische model naar het sociale model is voor scholen echter niet gemakkelijk. Sinds de invoering van de Wet passend onderwijs in 2014 hebben scholen een zorgplicht. De zorgplicht bestaat nu uit het zorgen voor een plek waar iedere leerling les kan krijgen. Ook wordt er nu wettelijk van scholen gevraagd om;

- voldoende onderwijskwaliteit te waarborgen;
- een stelsel van kwaliteitszorg hebben;
- voldoende kwaliteit van de examinering;
- beschrijving van het kwaliteitsbeleid op te nemen, met daarbij in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs;
- onderwijs zodanig inrichten dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen;
- opleiding in het hoger of wetenschappelijk onderwijs moeten zodanig worden ingericht dat een student in redelijkheid in staat wordt gesteld om te voldoen aan de norm voor de studievoortgang;
- het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs moeten tevens zodanig ingericht worden dat daarbij aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal;
- het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs moeten zodanig ingericht worden dat leerlingen die in verband met ziekte thuis verblijven dan wel zijn opgenomen in een ziekenhuis op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen genieten.

De derde deelvraag luidt: Welke tekortkomingen worden er op dit moment in het onderwijs in Nederland ervaren bij de invulling van de zorgplicht? Tot nu toe is naar aanleiding van het

VN-Verdrag Handicap alleen de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische zieke aangenomen. Bestaande wetten zijn naar aanleiding van de ratificatie van het VN-Verdrag Handicap niet geïnspecteerd op de vraag of het VN-Verdrag Handicap daar voldoende in is verwerkt. Op dit moment zijn er zeer weinig verwijzingen naar artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap, of de algemene opmerkingen die het VN-comité heeft gemaakt. Het antwoord op deze vraag is dus negatief. En dat is te zien aan:

- Volgens de Nederlandse wet is het regulier onderwijs, en met name het hoger onderwijs, niet verplicht om zodanig ingericht te worden om les te kunnen geven aan kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. Volgens het VN-Verdrag Handicap is dat echter wel verplicht;
- De plichten die voortkomen uit het VN-Verdrag zijn nog niet dusdanig verwerkt in de Nederlandse wetgeving waardoor mensen zich niet erop kunnen beroepen in concrete situaties.
- Een plicht om algemene toegankelijkheid te garanderen lijkt niets meer dan een vage inspanningsplicht die moeilijk vertaalbaar is in concrete situaties.[149]
- De informatie die de scholen leveren wordt sneller voor waar aangenomen dan informatie door de contrapartij.

5.2 Mogelijke aanbevelingen

5.2.1 Concretisering van de begrippen

In april 2024 is er in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin werd verzocht om de begrippen toegankelijkheid en inclusie in samenwerking met ervaringsdeskundigen concreet te definiëren.[150] Bij de uitvoering ervan dienen de andere begrippen die in paragraaf 2.1 zijn genoemd, evenals het begrip deugdelijkheidseisen uit artikel 23 van de Grondwet, ook meegenomen te worden. Een motie met het verzoek om op korte termijn uniforme landelijke basisnormen vast te stellen voor toegankelijkheid, zodat iedere Nederlander, ongeacht woonplaats, kan rekenen op dezelfde kwaliteit van zorg en ondersteuning, en zodat gemeenten voldoende richtlijnen krijgen om deze norm effectief uit te voeren, heeft echter geen meerderheid gehaald.[151]

VVD-Kamerlid Daan de Kort heeft in een debat over passend onderwijs bij debatcentrum De Balie laten weten te willen werken aan een wetsvoorstel om het recht op toegankelijk lesmateriaal wettelijk vast te leggen.

De website grootravels.com is een goed voorbeeld van hoe concreet het begrip toegankelijkheid gedefinieerd kan worden. Hier wordt bijvoorbeeld genoemd hoe groot de lift in een willekeurig hotel is, zodat de gebruiker kan controleren of diens scootmobiel erin past. Deze controle zou veel breder kunnen worden toegepast. Nadat de normen concreet zijn gedefinieerd, kunnen deze worden vastgelegd in een wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, waardoor mensen zich er in concrete situaties op kunnen beroepen.

De Algemene Onderwijsbond en Ouders & Onderwijs hebben in opdracht van het Ministerie van OCW gewerkt aan een landelijke norm voor basisondersteuning, wat inhoudt dat duidelijk wordt welke basisondersteuning iedere school aan een leerling moet kunnen bieden. Dit vermindert regionale verschillen en geeft duidelijkheid aan leraren, leerlingen en

[149] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 8-9.
[150] Kamerstukken II, 2023/24, 24170, nr. 323.
[151] Kamerstukken II, 2024/25, 24170, nr. 348.

ouders over wat zij van een school kunnen verwachten.[152] Op 28 november 2024 hebben zij hun advies voor een landelijke norm voor basisondersteuning aangeboden aan toenmalig staatssecretaris Mariëlle Paul.[153]

5.2.2 Inhoud zorgplicht

Bij de uitvoering van deze wetten, wat meestal concreter wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, kan expliciet verwezen worden naar het VN-Verdrag Handicap als onderdeel van de plicht tot uitvoering (zoals ervoor zorgen dat scholen voor iedereen toegankelijk zijn, dat de leraren een opleiding krijgen die aan artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap voldoet en dat de Onderwijsinspectie op deze zaken toe gaat zien).

Het onderscheid tussen de verschillende onderwijsniveaus voor wat betreft de mate waarin een leerling of student recht heeft op passend onderwijs en het bestrijden van achterstanden zou ook weg kunnen. Nu is bijvoorbeeld het hoger onderwijs niet verplicht om actief achterstanden te bestrijden, iets waar lagere onderwijsvormen wel toe verplicht zijn.

Er is in de Nederlandse wet wel een leerplicht, maar geen leerecht. De leerplicht bestaat uit het naar school moeten gaan om onderwijs te volgen.[154] Het leerrecht houdt in dat alle kinderen, ongeacht hun sociaaleconomische achtergrond, etniciteit, religie, geslacht of andere factoren, de mogelijkheid moeten hebben om naar school te gaan en toegang moeten hebben tot kwalitatief hoogstaand onderwijs. Dit betekent dat regeringen en onderwijsinstellingen ervoor moeten zorgen dat er geen discriminatie plaatsvindt bij de toegang tot onderwijs en dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om kwalitatief hoogstaand onderwijs te bieden.[155] Een recht voor de burger betekent ook een plicht voor de overheid om ervoor te zorgen. Bij de huidige leerplicht is het mogelijk om iemand vrij te stellen van die plicht. Bij het hebben van een leerrecht wordt een casus waarin een kind geen onderwijs kan krijgen benaderd vanuit het recht op goed onderwijs en dat daarvoor gezorgd moet worden, een benadering die nu nog niet aanwezig is in de rechtspraak. Het leerrecht geeft schoolbesturen en overheden meer verantwoordelijkheid. Situaties waarin kinderen als ‘thuiszitters’ eindigen, zouden hiermee volgens Balans minder vaak voorkomen. Ook zou het leerrecht ouders en kinderen een betere rechtspositie geven om onderwijs op te eisen.[156] Er is een wetsvoorstel ingediend om het leerrecht in te voeren in de Tweede Kamer.[157]

5.2.3 Wetsvoorbereiding

“Toets wetgeving aan het VN-Verdrag Handicap”. Deze aanbeveling werd gegeven in het rapport ‘De Staat van Inclusief Onderwijs 2023’. In de Tweede Kamer is op 18 december 2024 een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om in lijn met de aanbeveling van het VN-comité, een uitvoeringstoets in te voeren waarmee wordt getoetst of nieuwe wet- en regelgeving in lijn is met het VN-verdrag Handicap.[158] De Afdeling Advisering van de Raad van State, die over ieder wetsvoorstel adviezen geeft waarbij die ingaat op de rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en duidelijkheid, zou bij ingediende wetsvoorstellen in

[152] ‘Laat uw stem horen over de landelijke norm voor basisondersteuning’, nieuwsbriefminocw.nl. Geraadpleegd op 31 juli 2024, van https://www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2024/06/13/laat-uw-stem-horen-over-de-landelijke-norm-voor-basisondersteuning.
[153] Auteur onbekend (28 november 2024), *Ouders & Onderwijs en AOb presenteren advies voor landelijke norm basisondersteuning*, PO-raad. Geraadpleegd op 29 november 2024, van https://www.poraad.nl/kind-onderwijs/passend-en-inclusiever-onderwijs/ouders-onderwijs-en-aob-presenteren-advies-voor.
[154] Artt. 2-4 Leerplichtwet 1969
[155] De Boer, L (17 maart 2023), Leerplicht en leerrecht hand in hand, LinkedIn.com. Geraadpleegd op 4 juni 2024, van https://www.linkedin.com/pulse/leerplicht-en-leerrecht-hand-liesbeth-de-boer/.
[156] Balans 2024, p. 18.
[157] Kamerstukken II, 2022/23, 36257, nr. 2.
[158] Kamerstukken II, 2024/25, 24170, nr. 342.

hun adviezen ook in moeten gaan op de vraag of die wetsvoorstellen in lijn zijn met door Nederland geratificeerde internationale verdragen.

Bij de Wet passend onderwijs was de Afdeling Advisering van de Raad van State in het advies in eerste aanleg kritisch op de wet, vanwege de zorgen over de uitvoerbaarheid, die mensen die in het onderwijs werkzaam zijn hadden. Er blijkt een duidelijk verschil te zijn tussen de inhoud van het nader rapport met de praktijk, zoals behandeld in paragraaf 2.3.4.2.2. Blijkbaar is er in het nader rapport onvoldoende toegezien op de vraag of er in het vernieuwde wetsvoorstel écht en volledig rekening is gehouden met de zorgen die in het rapport in eerste aanleg zijn geuit en of het ingediende wetsvoorstel ook echt problemen op gaat lossen. Hierin zou, ook in het nadere rapport, door de Afdeling Advisering van de Raad van State uitgebreider op in kunnen worden gegaan.

Van belang is dat bij het maken van een wetsvoorstel adviezen worden geraadpleegd van mensen die zien wat er in het onderwijs zelf gebeurt, en daardoor ook de gevolgen van een wetswijziging het beste kunnen overzien. De praktijk is echter dat daar nu niet altijd naar geluisterd wordt.

5.2.4 Rechtsbescherming

Om de rechtsbescherming van mensen te verbeteren zou als eerste aanbevelingen gegeven kunnen worden dat deskundigen die de besluiten nemen, vanwege hun grote invloed en opleiding, en de toegang tot de nodige informatie, scherp worden toegezien op de juistheid van de informatie die ze leveren, vergelijkbaar met de Garantenstellung in het strafrecht. De Garantenstellung is overigens niet wettelijk vastgelegd, maar komt voort uit een arrest van de Hoge Raad.[159] In dat arrest werd een verpleegster veroordeeld voor dood door schuld vanwege het geven van een verkeerd middel, waardoor een patiënt overleed. Zij had door haar kennis als verpleegster volgens de Hoge Raad de juistheid van de vloeistof moeten controleren, wat zij niet deed. Bij dat arrest had de Garantenstellung invloed op de delictsomschrijving en de strafmaat. In zaken met betrekking tot passend onderwijs zou de Garantenstellung toegepast kunnen worden in de mate van zorgvuldigheid over de juistheid van de informatie op basis waarvan een besluit wordt genomen en wordt daar door een onafhankelijke partij op toegezien (arbitrage), in plaats van dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de informatie alleen bij de procederende partijen wordt gelaten.

Extra aanleidingen om voor de Garantenstellung te pleiten zijn het gebrek aan inclusieve inrichting in de maatschappij en de hoge mate aan stigmatisering onder hulpverleners en ambulante begeleiders. Dit is onder meer zichtbaar in de grote mate aan onzichtbare discriminatie. Daar komt bij dat het melden niet helemaal voorziet in de behoefte van het slachtoffer, wat de meldingsbereidheid negatief beïnvloedt. Uit onderzoek van Movisie komt naar voren dat slachtoffers van discriminatie vooral willen dat de discriminatie stopt. Gedupeerden zouden eerder een melding maken als dat hulp oplevert die zorgt voor een verandering van de situatie, voor henzelf en/of voor anderen.[160]

Als tweede aanbeveling zou gegeven kunnen worden dat er een stuk kritischer wordt gekeken naar het gebruik van clausules in wetten, en er meer naar zaken gekeken wordt vanaf het startpunt dat iemand recht heeft op onderwijs en daarom alle uit te voeren inspanningen gerechtvaardigd zijn. Als het voor iemand niet mogelijk om de bestaande

[159] HR 19 februari 1963, NJ 1963/512.
[160] Kros e.a. 2022

ontoegankelijke situatie te veranderen, zou een regeling getroffen kunnen worden voor diegene om de plicht om algemene toegankelijkheid te bevorderen uitvoerbaarder te maken.

Door het ratificeren van het VN-Verdrag Handicap zou het voor de nationale rechter eenvoudiger kunnen worden om nationale regelgeving in lijn met de verdragen uit te leggen. Ook zou de nationale rechter sociale rechten uit de verdragen mogelijk eerder als rechtstreeks werkend kunnen aanmerken. Dat zou betekenen dat de nationale rechter vaker dan voorheen bereid zal zijn om in individuele gevallen aan sociale rechten te toetsen. Ratificatie van het facultatieve protocollen bij het VN-verdrag handicap zou deze ontwikkelingen verder kunnen versterken.

5.2.5 Monitoring

De Onderwijsinspectie legt al herstelopdrachten op aan scholen die niet goed genoeg onderwijs bieden. Op dit moment is het handhaven van de naleving van de plichten uit het VN-Verdrag Handicap in het onderwijs geen onderdeel van het beleid van de Onderwijsinspectie. Rogier Oet, de directeur toezicht van de Onderwijsinspectie, heeft als reactie op de afwezigheid van het toezicht op de naleving van het VN-Verdrag Handicap in het onderwijs laten weten te willen werken aan kennis over het VN-Verdrag Handicap binnen de Onderwijsinspectie en het toezicht op het naleven van het VN-Verdrag Handicap te verbeteren. Mogelijk wordt hierdoor de bekendheid van het VN-Verdrag Handicap binnen de Onderwijsinspectie vergroot.

De Onderwijsinspectie zou het handhaven van door Nederland geratificeerde internationale verdragen onderdeel kunnen maken van diens beleid. Hiervoor dient dan wel eerst het facultatief protocol te zijn geratificeerd. Er geldt hiërarchie van regelgeving, wat onder meer inhoudt dat verdragsartikelen boven nationale wetgeving gaan. Rechters kunnen dit echter nu alleen in individuele gevallen corrigeren, indien de wet tekortschiet. Als de naleving van verdragen onderdeel wordt van de inspectie van het onderwijs, kan dit ook onderdeel worden van de herstelopdrachten die de Onderwijsinspectie oplegt, en daardoor de instellingen sneller worden verbeterd.

Oudervereniging Balans adviseert om het toezichtkader van de Onderwijsinspectie aan te passen, door te focussen op ontwikkelingsmogelijkheden, passend onderwijs en inclusie. Iussentijd kan de positie van ouders, kinderen en jongeren versterkt worden totdat het leerrecht in de Nederlandse wetgeving is geborgd. Verder adviseert Balans om, tot die tijd, de optie van vrijstelling 5a als vangnet in stand te houden enn het ontwikkelingsperspectief op de juiste manier te gebruiken om het onderwijs passend te maken.[161]

5.3 Discussie

5.3.1 Enquête discriminatie op basis van neurodivergentie

De respondenten zijn benaderd via sociale media (vooral Instagram en LinkedIn), en dat biedt geen garantie dat de groep mensen die reageert, een afspiegeling vormt van de groep op wie het onderzoek zich richt (neurodivergenten). Twee bronnen zeggen dat tussen 15% en 20% van de wereldbevolking neurodivergent is.[162] Nederland heeft 18 miljoen inwoners,

[161] Balans 2024, p. 8.
[162] 'Hoe ga je om met neurodiversiteit op de werkvloer?', greatplacetowork.nl. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van https://www.greatplacetowork.nl/inspiratie/blog/neurodiversiteit en 'Neurodivergent of neurotypisch: wat is neurodiversiteit?', gezondeboel.nl. Geraadpleegd op 27 februari 2025, van https://gezondeboel.nl/nieuws/neurodivergent-of-neurotypisch-wat-is-neurodiversiteit/.

dus dit zou kunnen neerkomen op ongeveer 3,5 miljoen Nederlanders. Dus de representativiteit van de respondenten kan worden betwist. Wel kan daarentegen als positief punt worden genoemd dat een ruime meerderheid van de respondenten vrouw is, terwijl eerdere onderzoeken naar vormen van neurodivergentie zich vooral op mannen richten. Bovendien is neurodivergentie een spectrum en is er niet specifiek gevraagd naar de afwijkende kenmerken van de respondent die het risico op uitsluiting met zich meebrengen. Ook is er volgens respondenten een gebrek aan aandacht voor en bekendheid over autisme in combinatie met andere vormen van neurodivergentie, fysieke handicaps en mentale klachten en een gebrek aan bekendheid over autisme bij vrouwen en mensen van kleur. Naar de invloed van deze factoren op de respondenten is in de enquête ook niet gevraagd.

Iedere respondent had bij de enquête de mogelijkheid om informatie te delen die diegene relevant vindt (zie pagina 20 in bijlage 1 voor een overzicht van de meest gemaakte opmerkingen). 145 respondenten hebben daar gebruik van gemaakt. Een van de meest gemaakte opmerkingen is dat discriminatie bij sollicitatie of inschrijving volgens hen niet het hele verhaal is. Zij vinden dat de aandacht ook meer moet gaan naar dat er op de opleiding of werkplek een onrechtvaardige behandeling is richting neurodivergenten, zoals negatieve bejegening. Daarnaast wezen respondenten erop dat discriminatie ook op andere terreinen plaatsvindt waar niet naar is gevraagd in de enquête, zoals door overheidsorganisaties en in de vrijetijdsbesteding.

5.3.2 Concrete definiëring van relevante begrippen

Er is verder geen aandacht besteed aan het concreet maken van al die begrippen die in paragraaf 2.1 zijn vetgedrukt, hoewel het een van de belangrijkste knelpunten is. Hierbij is enige terughoudendheid van bestuurskundigen en juristen gewenst, want zij weten vaak niet wanneer iets voor een ander goed genoeg is, daar is andere expertise voor nodig. Zo wordt iemand die mogelijk een bril krijgt, eerst onderworpen aan een oogmeting door een opticien, voordat de bril wordt geselecteerd.

5.3.3 Jurisprudentie

De geraadpleegde jurisprudentie richt zich alleen op zaken over schadevergoedingen en oordelen over de vraag of een verwijdering van de school rechtmatig is. In dit onderzoek is niet ingegaan op eventuele (on)mogelijkheden van scholen om de nodige onderwijs te bieden. Er zijn ook geen uitspraken geraadpleegd waar het VN-Verdrag Handicap expliciet wordt genoemd.
In de enquête is ook gevraagd naar ervaringen bij het stappen naar geschillencommissies of rechters. Deze vraag heeft echter de volgende beperkingen:

- Slechts 26 respondenten stapten ooit naar een geschillencommissie of een rechter, dus de representativiteit van dit onderzoek is te betwisten;
- Er zijn geen uitspraaknummers opgegeven (en er is ook niet naar gevraagd). Hierdoor kan geen dieper onderzoek worden gedaan naar de uitspraken die door respondenten zijn opgegeven (zoals de overwegingen, of de argumenten van de tegenpartij). Dit maakt het moeilijk om te controleren of de reacties van de respondenten het juiste of volledige verhaal weergeven of om in concrete situaties toepasbare aanbevelingen te geven.

5.3.4 Wetsvoorbereiding

Het advies in eerste aanleg van de Afdeling Advisering van de Raad van State voor de Wet passend onderwijs en het nader rapport zijn meegenomen in dit onderzoek. De opstellers van het advies in eerste aanleg en het nadere rapport zijn echter niet geïnterviewd, waardoor zij niet zijn bevraagd om hun beweegredenen over het destijds gegeven advies te

delen. Dit is wel belangrijk om te weten, omdat de Raad van State advies geeft over ieder wetsvoorstel. Ook voormalig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart is niet geïnterviewd om haar beweegredenen uit te leggen over het wetsvoorstel Wet passend onderwijs en om te kunnen reflecteren op dat wetsvoorstel.

5.3.5 Suggesties voor verder onderzoek

Dit onderzoek richt zich vooral op waar oplossingen gezocht moeten worden om ervoor te zorgen dat nieuwe wetsvoorstellen wel de impact gaan krijgen waar vanuit het VN-Verdrag Handicap om wordt gevraagd.

Voor een aantal zaken dat in dit onderzoek is behandeld, is verder onderzoek nodig, namelijk:

- Het aantal respondenten dat meedoet aan een onderzoek naar discriminatie op basis van neurodivergentie kan hoger, maar daarbij is het wel van belang dat de respondenten een zo goed mogelijke afspiegeling vormen van de groep neurodivergenten;
- Sommige kenmerken die mensen hebben, kunnen er makkelijk voor zorgen dat mensen uitsluiting gaan meemaken. Er kan gericht onderzoek worden gedaan naar die factoren, waarom ze voor uitsluiting zorgen, maar ook naar wat gedaan kan worden om uitsluiting tegen te gaan;
- Rapporten over discriminatie gaan vaak over incidenten waarbij aan de buitenkant te zien is dat iemand wordt gediscrimineerd. Er is echter veel minder onderzoek gedaan naar de inrichting van de samenleving en hoe dit discriminatie in de hand werkt. Meer onderzoek hiernaar kan verandering sneller in gang zetten;
- Onderzoek naar een gepast evenwicht tussen het principe dat de bewijslast ligt bij iemand die wil dat een zaak rechtsgevolgen heeft voor de ander en de mate waarin van de wederpartij om bewijs kan worden gevraagd, om zo goed recht te kunnen spreken in zaken die gaan over besluiten rondom onderwijs en zorg;
- Welke mechanismen in de manier waarop in Nederland wetten worden gemaakt, kunnen zodanig worden verbeterd waardoor nieuwe wetsvoorstellen meer voldoen aan door Nederland geratificeerde mensenrechtenverdragen?

6 Literatuurlijst

Alliantie VN-verdrag Handicap 2019
Alliantie VN-verdrag Handicap, *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*, Utrecht: Alliantie VN-verdrag Handicap 2019

Andriessen e.a. 2021
I. Andriessen, M. van Rooijen, M. Day, A. van den Berg, E. Mienis, N. Verweij, *Ongelijke kansen op de stagemarkt,* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2021

AOb 2019
AOb, *Enquête vijf jaar passend onderwijs*, Utrecht: AOb 2019

Bierkens & Zoontjens 2020
I.C. Bierkens & P.J.J. Zoontjens, *De zorgplicht in het passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2020.

De Boer & Van der Worp 2020
A. de Boer & L. van der Worp, *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2020.

Balans 2024
K. Kooreman, A. van de Groep, R. Lamers, J. Luijckx, *Thuiszitters tellen, een ander licht op passend onderwijs,* Bunnik: Oudervereniging Balans 2024

Boomsma 2020
S. Boomsma, *Thuiszitters tellen. Een ander perspectief voor thuiszitters*, Bunnik: Oudervereniging Balans 2020

Bredewold 2018
F. Bredewold, *De Verhuizing van de verzorgingsstaat – hoe de overheid nabij komt*, Amsterdam: Uitgeverij Vangennep 2018

CBS 2020
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdmonitor 2020*, Den Haag: Centraal bureau voor de Statistiek 2020

ECIO 2023
Expertisecentrum Inclusief Onderwijs, *De Staat van Inclusief Onderwijs 2023*, Den Bosch: ECIO 2023.

ECIO 2024
Expertisecentrum Inclusief Onderwijs, *De Staat van Inclusief Onderwijs 2024*, Den Bosch: ECIO 2024.

Van Erp e.a. 2019
N. van Erp, A. Knispel, H. Michon, A. de Lange, J. Boumans, L. Hulsbosch, H. Kroon, *Stigmatisering door hulpverleners in de GGZ*, Utrecht: Trimbos-instituut 2019

Felten & Broekroelofs 2022
H. Felten & R. Broekroelofs, *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie?,* Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven 2022

Hiskes 2022
A. Hiskes, *Het Medische Model en het Sociale Model in Disability Studies: een introductie*, Borne: Ervaringsdeskundigen Handicap Borne 2022

Inspectie van het Onderwijs 2023
Inspectie van het Onderwijs, *Florion Vereniging voor Gereformeerd Primair Onderwijs*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2023

Van Kleef, Jak & Fiere 2024
N. Van Kleef, L. Jak & B. Fiere, Discriminatiecijfers in 2023, Utrecht/Rotterdam: Movisie en Art.1 2024

Kros e.a. 2022
K. Kros, C. Harnacke, H. Felten, R Broekroelofs & S. Does, ‘Een antidiscriminatievoorziening moet slagkracht hebben’, Utrecht: Movisie 2022

Ledoux & Waslander 2020
G. Ledoux & S. Waslander, *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2020

Paijmans 2013
B.M. Paijmans, *De zorgplicht van scholen*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2013.

Salamanca-verklaring
THE SALAMANCA STATEMENT AND FRAMEWORK for action on special needs education world conference on special needs education: access and quality Salamanca, Spain, 7-10 June 1994 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Ministry of Education and Science Spain, ED-94/WS/18

Scheeren e.a. 2024
L. Scheeren, B. Bremer, R. Kennis, K. Beurskens, J. Cuppen, M. Hendrix & E. Luyten, Onderzoek naar stagediscriminatie van studenten met een functiebeperking in het mbo, hbo en wo, ’s Hertogenbosch: ECBO 2024

Scheeren & Schreurs 2022
L. Scheeren & M. Schreurs, *Jaarrapport studeren met een ondersteuningsbehoefte 2022 - Analyse Nationale Studenten Enquête (NSE)*, 's Hertogenbosch: ECIO 2022

Smits & Schoonheim 2016
Jose Smits & Jacqueline Schoonheim, *Schendingen recht op inclusief onderwijs*, Amsterdam: NSGK 2016

Stellaard 2023
S.D. Rodriguez Rivas-Stellaard, 'Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid', Den Haag: Hausse 2023

7 Bijlage 1: Cijfers enquête discriminatie op basis van neurodivergentie

Voorwoord en verantwoording
Hier vindt u de resultaten van mijn enquête over discriminatie op basis van neurodivergentie. Neurodivergentie is de overkoepelende term van autisme, ADHD, ADD, HSP, ODD, dyslexie en dyscalculie. Aan deze enquête hebben 459 mensen deelgenomen, die allemaal neurodivergent zijn.

Deze enquête is gehouden omdat ik vind dat er nog te weinig aandacht is voor discriminatie op basis van neurodivergentie. Ook ben ik op het moment dat ik de enquête heb gemaakt bezig met een scriptie over hoe artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap beter geïmplementeerd kan worden in de Nederlandse wetgeving. Hoewel de wet zegt dat discriminatie niet mag (zie onder meer artikel 1 van de Grondwet, de Algemene wet gelijke behandeling en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte), is de praktijk echter dat discriminatie om velerlei redenen nog steeds voorkomt.

Met deze enquête hoop ik enerzijds dat organisaties die zich bezighouden met het bestrijden van discriminatie deze gegevens nadrukkelijker presenteren aan de buitenwereld, en zo ook beleidsmakers beter op de hoogte worden gebracht van dit probleem. Anderzijds hoop ik hiermee ook dat termen als ‘inclusief’ en ‘toegankelijk’, waar het VN-Verdrag Handicap vol mee zit, concretere inhoud worden gegeven en daarmee naast het beleid ook de rechtsbescherming te verbeteren.

Dit is een online enquête via Google Formulieren. Alle respondenten zijn neurodivergent. Zij zijn benaderd via sociale media, deze enquête is ook gedeeld door mensen die veel over neurodivergentie schrijven om zo veel mogelijk respondenten te krijgen. Een aantal vragen ging over de respondent zelf (geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, leeftijd waarop ze de diagnose kregen, of zij een officiële diagnose hebben gekregen of zelf tot de conclusie zijn gekomen dat ze neurodivergent zijn).

Omdat mijn scriptie zich richt op het onderwijs, is gevraagd naar discriminatie bij inschrijving op de verschillende onderwijsniveaus, en ook bij het solliciteren voor een praktisch of theoretisch beroep. Op het moment dat ik deze enquête maakte, dacht ik bij de definitie van discriminatie “iemand uitsluiten of verbieden om wie die is”. Meerdere respondenten gaven bij de laatste vraag aan dat zij vonden dat er ook aandacht had moeten gaan naar discriminatie tijdens opleiding of werk, zoals negatieve bejegening. Bij het maken van de vragen dacht ik er wel aan om dit als onrecht te zien, maar niet om het discriminatie te noemen. In het rapport ‘Discriminatiecijfers in 2023’ viel me op dat er ook werd ingegaan op haatdragend gemotiveerde misdrijven, maar daar stond ik bij het maken van deze enquête niet bij stil en ben daarom blij dat meerdere respondenten mij daarop hebben gewezen.

Er is gevraagd of ze zijn gestigmatiseerd door hulpverleners en of dit invloed heeft op de mate waarin er discriminatie plaatsvindt tegen neurodivergenten. Van hulpverleners, zoals GGZ-medewerkers en ambulante begeleiders, wordt verwacht dat zij de juiste kennis hebben over hun neurodivergentie en hoe ze ermee om moeten gaan, dus hun invloed in hoe er met neurodivergenten wordt omgegaan is groot.

Er is gevraagd aan de respondenten of zij bepaalde plekken mijden. Wat ik met deze vraag wilde ontdekken is of rapporten over discriminatie de ernst van het probleem van discriminatie richting mensen met een handicap wel voldoenden weergeven. En doordat een overgrote meerderheid van de respondenten heeft aangegeven dat zij bepaalde plekken mijden, betekent het dat wij als samenleving minder doordrongen worden van de behoefte om de samenleving inclusiever in te richten en het mijdgedrag wordt ook niet geregistreerd in rapporten over discriminatie, omdat dat te moeilijk is.

Er is gevraagd waarom ze ooit zijn gediscrimineerd, omdat dit een beeld kan geven over de exclusieve inrichting van sommige plekken.

Er is ook een vraag gesteld over of mensen ooit naar een rechter of geschillencommissie zijn gestapt, of ze gelijk hebben gekregen, en of zij het snapten als zij niet in het gelijk werden gesteld, als dat van toepassing is op hen. Ik wilde weten hoe geschillencommissies en rechters over dergelijke geschillen buigen. De meerderheid die naar een rechter of een geschillencommissie is gestapt en ongelijk heeft gekregen, gaf aan dat zij vonden dat de standpunten van hun tegenpartij te makkelijk voor waar werden aangenomen, maar zelf minder snel werden geloofd. Aan degenen die nooit naar een geschillencommissie of een rechter zijn gestapt, is gevraagd waarom ze dat niet deden.

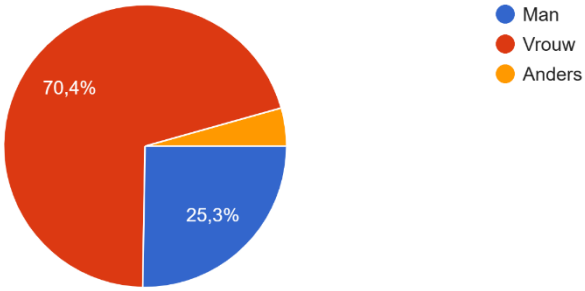
Tot slot is gevraagd of de respondenten zelf dingen wilden delen die zij belangrijk vinden. 145 respondenten hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Op pagina 20 in bijlage 1 die gewijd is aan deze enquête is een overzicht gemaakt van de dingen die het meest werden genoemd.

Dat ik voor deze enquête er bewust voor heb gekozen om me alleen op neurodivergentie te richten is omdat deze groep voor een deel andere problemen ondervindt dan mensen met een zichtbare (lichamelijke beperking) en omdat ik vind dat er in rapporten over discriminatie nog onvoldoende aandacht voor is. Ruim 80% van de respondenten is het hiermee eens. Deze informatie wil ik ook gaan delen met antidiscriminatiebureaus en beleidsmakers.

Informatie over de respondenten

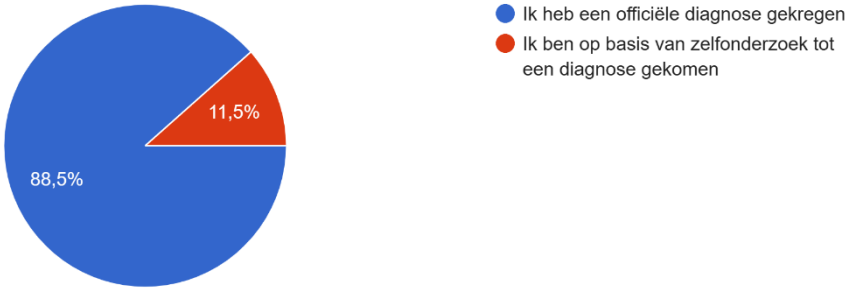
Bent u een

459 antwoorden



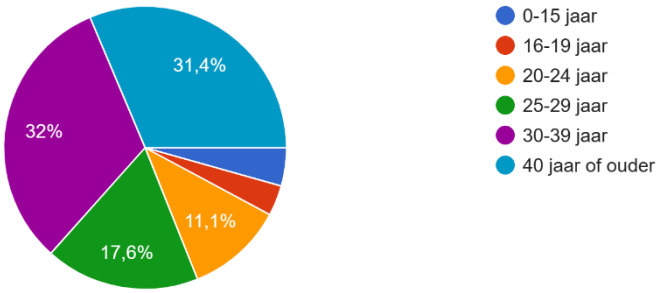
Welke situatie is op u van toepassing?

459 antwoorden



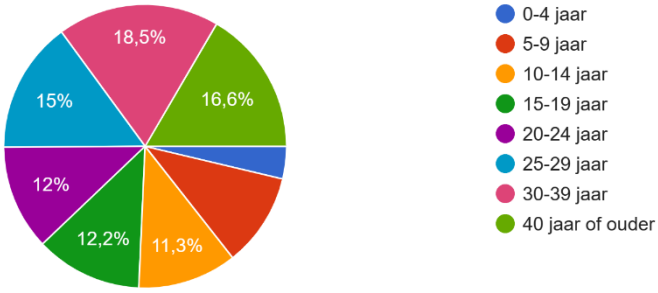
Wat is uw leeftijd?

459 antwoorden



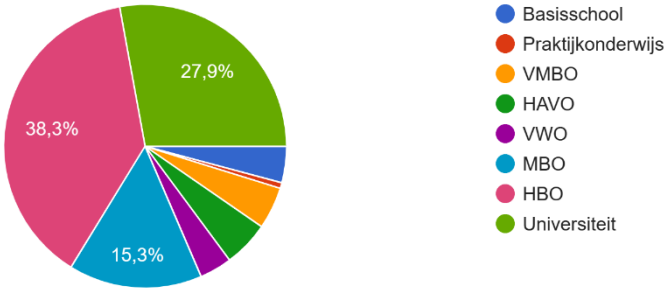
Op welke leeftijd is bij u ontdekt dat u neurodivergent bent (door zelfonderzoek of door een officiële diagnose)?

459 antwoorden



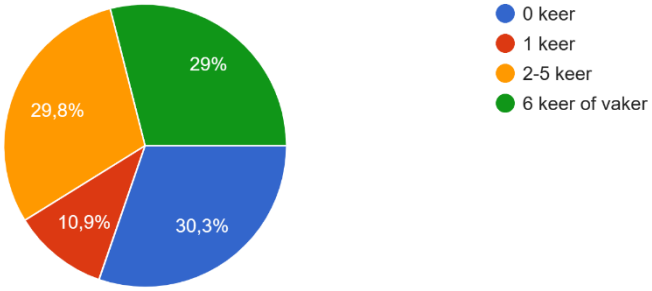
Wat is uw opleidingsniveau (hoogste opleidingsniveau die u heeft afgerond, of nog aan het volgen bent)?

459 antwoorden



Hoe vaak bent u gediscrimineerd of denkt u dat te zijn?

459 antwoorden



Voelde u zich wel eens gestigmatiseerd door hulpverleners die u heeft gehad (en dit kunnen zowel GGZ-medewerkers als ambulante begeleiders op school of tijdens de studie zijn)?

459 antwoorden



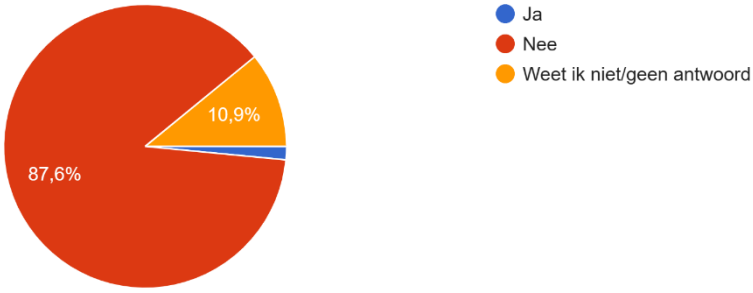
Denkt u dat stigmatisering onder hulpverleners oorzaak kan zijn van discriminatie richting neurodivergenten?

459 antwoorden



Vindt u dat er genoeg bekend is over discriminatie op basis van neurodiversiteit?

459 antwoorden



De mate waarin respondenten discriminatie hebben ervaren
ALLE 459 RESPONDENTEN:

	Aantal	Percentage
Bij inschrijving op de basisschool	22	4,8%
Bij inschrijving op het vmbo	14	3%
Bij inschrijving op de havo	28	6,1%
Bij inschrijving op het vwo	18	3,9%
Bij inschrijving op het mbo	27	5,9%
Bij inschrijving op het hbo	31	6,8
Bij inschrijving op de universiteit	12	2,6%
Bij het solliciteren voor een praktisch beroep	71	15,4%
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep	93	20,2%
Niet op school of arbeidsmarkt, maar wel ergens anders*	122	26,6%
Respondent vermoedt nooit gediscrimineerd te zijn*	134	29,2%

*Een deel van deze respondenten gaf aan niet in het onderwijs of de arbeidsmarkt discriminatie te hebben ervaren bij inschrijving, maar gaf bij de vraag over hoe vaak ze gediscrimineerd zijn of denken dat te zijn aan 1 keer of vaker gediscrimineerd te zijn.

RESPONDENTEN NAAR LEEFTIJD WAAROP ZIJ DE DIAGNOSE KREGEN
Respondenten die voor hun 10e verjaardag de diagnose kregen (66 in totaal):

	Aantal	Percentage
Bij inschrijving op de basisschool	16	24,2%
Bij inschrijving op het vmbo	4	6,1%
Bij inschrijving op de havo	6	9,1%
Bij inschrijving op het vwo	7	10,6%
Bij inschrijving op het mbo	8	12,1%
Bij inschrijving op het hbo	3	4,5%
Bij inschrijving op de universiteit	0	0%
Bij het solliciteren voor een praktisch beroep	15	22,7%
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep	12	18,2%
Niet op school of arbeidsmarkt, maar wel ergens anders	11	16,7%
Respondent vermoedt nooit gediscrimineerd te zijn	15	22,7%

Respondenten die voor hun 15e verjaardag de diagnose kregen (118 in totaal)

	Aantal	Percentage
Bij inschrijving op de basisschool	18	15,3%
Bij inschrijving op het vmbo	8	6,8%
Bij inschrijving op de havo	14	11,9%
Bij inschrijving op het vwo	8	6,8%
Bij inschrijving op het mbo	17	14,4%
Bij inschrijving op het hbo	8	6,8%
Bij inschrijving op de universiteit	2	1,7%
Bij het solliciteren voor een praktisch beroep	23	19,4%
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep	24	20,3%
Niet op school of arbeidsmarkt, maar wel ergens anders	23	19,4%
Respondent vermoedt nooit gediscrimineerd te zijn	28	23,7%

Respondenten die voor hun 20e verjaardag de diagnose kregen (174 in totaal)

	Aantal	Percentage
Bij inschrijving op de basisschool	20	11,5%
Bij inschrijving op het vmbo	9	5,2%
Bij inschrijving op de havo	16	9,1%
Bij inschrijving op het vwo	10	9,2%
Bij inschrijving op het mbo	21	12,1%
Bij inschrijving op het hbo	16	9,2%
Bij inschrijving op de universiteit	4	2,3%
Bij het solliciteren voor een praktisch beroep	27	15,5%
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep	28	16,1%
Niet op school of arbeidsmarkt, maar wel ergens anders	40	23,0%
Respondent vermoedt nooit gediscrimineerd te zijn	46	26,4%

Respondenten die voor hun 25e verjaardag de diagnose kregen (229 in totaal)

	Aantal	Percentage
Bij inschrijving op de basisschool	20	8,7%
Bij inschrijving op het vmbo	10	4,4%
Bij inschrijving op de havo	17	7,4%
Bij inschrijving op het vwo	11	4,8%
Bij inschrijving op het mbo	23	10,0%
Bij inschrijving op het hbo	20	8,7%
Bij inschrijving op de universiteit	7	3%
Bij het solliciteren voor een praktisch beroep	28	12,2%
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep	35	15,3%
Niet op school of arbeidsmarkt, maar wel ergens anders	51	22,2%
Respondent vermoedt nooit gediscrimineerd te zijn	65	28,4%

Respondenten die voor hun 30e verjaardag de diagnose kregen (298 in totaal)

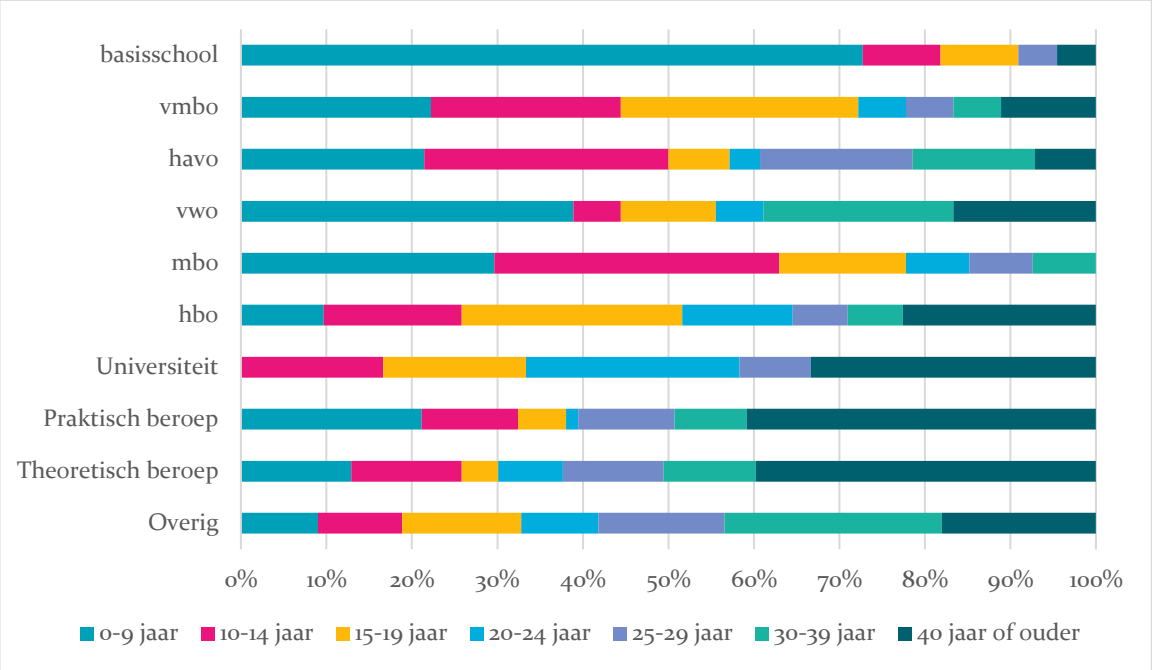
	Aantal	Percentage
Bij inschrijving op de basisschool	21	7,0%
Bij inschrijving op het vmbo	11	3,7%
Bij inschrijving op de havo	22	7,4%
Bij inschrijving op het vwo	11	3,7%
Bij inschrijving op het mbo	25	8,4%%
Bij inschrijving op het hbo	22	7,4%
Bij inschrijving op de universiteit	8	2,7%
Bij het solliciteren voor een praktisch beroep	36	12,1%
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep	46	15,4%
Niet op school of arbeidsmarkt, maar wel ergens anders	69	23,2%
Respondent vermoedt nooit gediscrimineerd te zijn	82	27,5%

Respondenten die voor hun 40e verjaardag de diagnose kregen (383 in totaal)

	Aantal	Percentage
Bij inschrijving op de basisschool	21	5,5%
Bij inschrijving op het vmbo	12	3,0%
Bij inschrijving op de havo	26	6,8%
Bij inschrijving op het vwo	15	3,9%
Bij inschrijving op het mbo	27	7,0%
Bij inschrijving op het hbo	24	4,5%
Bij inschrijving op de universiteit	8	2,1%
Bij het solliciteren voor een praktisch beroep	42	11,0%
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep	56	14,6%
Niet op school of arbeidsmarkt, maar wel ergens anders	100	26,1%
Respondent vermoedt nooit gediscrimineerd te zijn	108	28,2%

INVLOED VAN DE LEEFTIJD WAAROP DE DIAGNOSE GEGEVEN WORDT TEN OPZICHTE VAN HET TOTAAL AANTAL GEVALLEN

Hieronder is een staafdiagram te zien, die de invloed van de leeftijd waarop de diagnose gegeven wordt laten zien per opleidingsniveau waarin iemand discriminatie heeft ervaren.



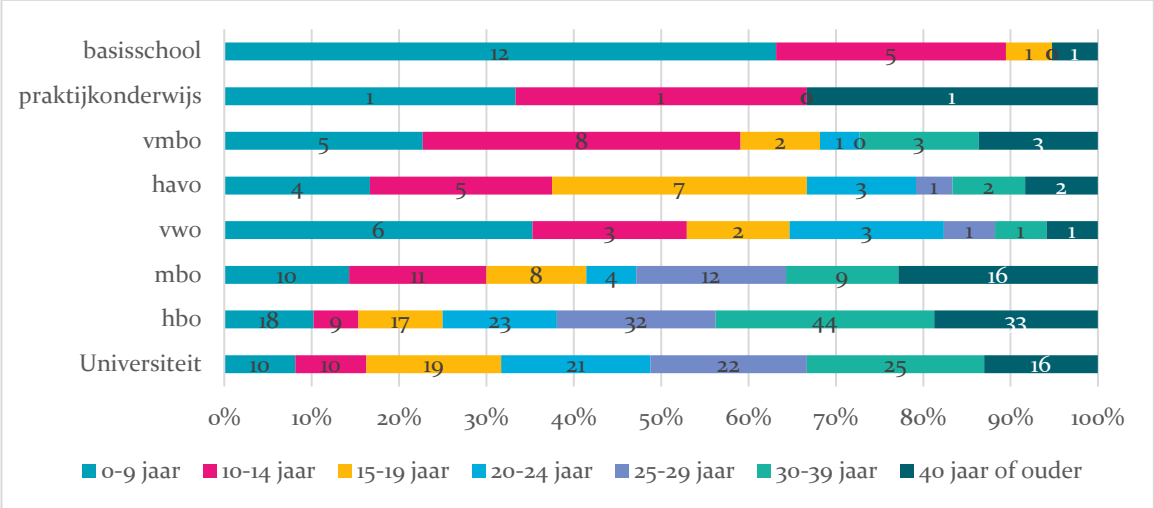
Opvallende zaken:

Een vroege diagnose brengt een hoog risico met zich mee om gediscrimineerd te worden (72,7% van de respondenten die op de basisschool is gediscrimineerd of discriminatie heeft ervaren is voor hun 10e verjaardag gediagnosticeerd). Echter zijn er factoren die kunnen bijdragen aan een late diagnose, waar in deze enquête niet naar is gevraagd. Die factoren zijn meer een zaak voor de psychologie, en niet voor het recht.

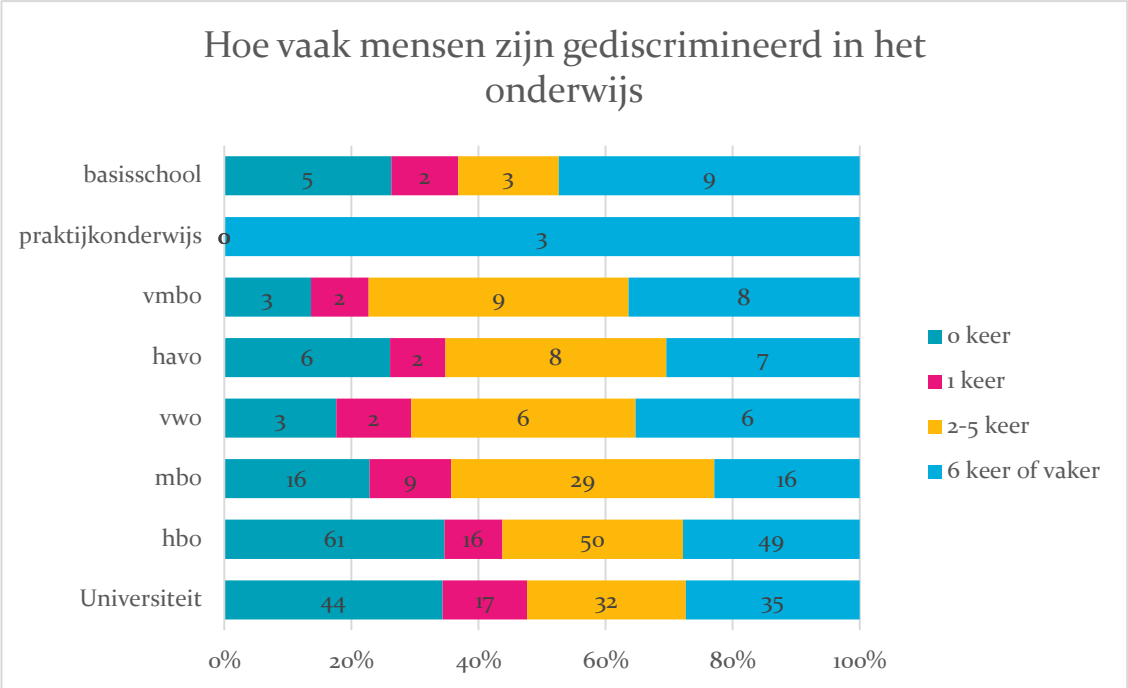
Late diagnoses brengen het risico op discriminatie vooral bij het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt, terwijl vroeg gediagnosticeerden meer discriminatie in het onderwijs ervaren.

Discriminatie naar hoogste opleidingsniveau

OPLEIDINGSNIVEAU RESPONDENTEN EN DE LEEFTIJD WAARBIJ ZE DE DIAGNOSE HEBBEN GEKREGEN



Tussenconclusies: De meeste neurodivergenten die hebben gestudeerd op de universiteit kregen pas na hun 20e verjaardag de diagnose.
Hoe vroeger mensen worden gediagnosticeerd, hoe lager hun gemiddelde opleidingsniveau
Aantal respondenten dat op enig moment discriminatie heeft ervaren: 84 (65,6%)



Tussenconclusies:
Als je gediscrimineerd wordt als neurodivergent, is de kans vrij groot dat je dat vaker overkomt.

OP BASIS WAARVAN?

Alle 459 respondenten

	Aantal	Percentage
Iets als “Wij kunnen niet bieden wat u nodig heeft”	133	29,0%
Iets als “Wij denken dat u ongeschikt bent”	166	36,2%
Vooroordelen waarvan de respondent niet de gelegenheid heeft gekregen om die te (laten) weerleggen.	206	44,9%
Te weinig ruimte voor behoeften als stilteruimtes of lawaaidempers	45	9,8%
Iets als “Wij denken dat wij niet goed met elkaar kunnen omgaan”	76	16,6%

Universiteit (128 respondenten)

Totaal aantal respondenten dat discriminatie heeft ervaren: 87 (68%)
Op de universiteit: 13 (10,2%)
In het onderwijs in het algemeen: 25 (19,5%)
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep: 30 (23,4%)

	Aantal	Percentage
Iets als “Wij kunnen niet bieden wat u nodig heeft”	36	28,1%
Iets als “Wij denken dat u ongeschikt bent”	39	30,5%
Vooroordelen waarvan de respondent niet de gelegenheid heeft gekregen om die te (laten) weerleggen.	51	39,8%
Te weinig ruimte voor behoeften als stilteruimtes of lawaaidempers	36	28,1%
Iets als “Wij denken dat wij niet goed met elkaar kunnen omgaan”	28	21,9%

HBO (176 respondenten)

Totaal aantal respondenten dat discriminatie heeft ervaren: 121 (68,8%)
Op het hbo: 21 (11,9%)
In het onderwijs in het algemeen: 40 (22,7%)
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep: 35 (19,9%)

	Aantal	Percentage
Iets als “Wij kunnen niet bieden wat u nodig heeft”	40	22,7%
Iets als “Wij denken dat u ongeschikt bent”	61	34,7%
Vooroordelen waarvan de respondent niet de gelegenheid heeft gekregen om die te (laten) weerleggen.	85	48,3%
Te weinig ruimte voor behoeften als stilteruimtes of lawaaidempers	52	29,5%
Iets als “Wij denken dat wij niet goed met elkaar kunnen omgaan”	32	18,2%

MBO (70 respondenten)

Totaal aantal respondenten dat discriminatie heeft ervaren: 61 (87,1%)
Op het mbo: 20 (28,6%)
In het onderwijs in het algemeen: 25 (35,7%)
Bij het solliciteren voor een theoretisch beroep: 12 (17,1%)
Bij het solliciteren voor een praktisch beroep: 24 (34,3%)

	Aantal	Percentage
Iets als “Wij kunnen niet bieden wat u nodig heeft”	27	38,6%
Iets als “Wij denken dat u ongeschikt bent”	39	55,7%
Vooroordelen waarvan de respondent niet de gelegenheid heeft gekregen om die te (laten) weerleggen.	41	58,6%
Te weinig ruimte voor behoeften als stilteruimtes of lawaaidempers	12	17,1%
Iets als “Wij denken dat wij niet goed met elkaar kunnen omgaan”	12	17,1%

VWO (17 respondenten)

Totaal aantal respondenten dat discriminatie heeft ervaren: 12 (70,6%)
Op het vwo: 5 (29,4%)
In het onderwijs in het algemeen: 10 (58,8%)

	Aantal	Percentage
Iets als “Wij kunnen niet bieden wat u nodig heeft”	6	35,3%
Iets als “Wij denken dat u ongeschikt bent”	3	17,6%
Vooroordelen waarvan de respondent niet de gelegenheid heeft gekregen om die te (laten) weerleggen.	5	29,4%
Te weinig ruimte voor behoeften als stilteruimtes of lawaaidempers	7	41,2%
Iets als “Wij denken dat wij niet goed met elkaar kunnen omgaan”	1	5,9%

HAVO (24 respondenten)

Totaal aantal respondenten dat discriminatie heeft ervaren: 19 (79,2%)
Op de havo: 5 (20,8%)
In het onderwijs in het algemeen: 6 (25%)

	Aantal	Percentage
Iets als “Wij kunnen niet bieden wat u nodig heeft”	12	50%
Iets als “Wij denken dat u ongeschikt bent”	10	41,7%
Vooroordelen waarvan de respondent niet de gelegenheid heeft gekregen om die te (laten) weerleggen.	16	66,7%
Te weinig ruimte voor behoeften als stilteruimtes of lawaaidempers	2	8,3%
Iets als “Wij denken dat wij niet goed met elkaar kunnen omgaan”	3	12,5%

VMBO (25 respondenten)

Totaal aantal respondenten dat discriminatie heeft ervaren: 14 (56%)
Op het vmbo: 4 (16%)
In het onderwijs in het algemeen: 4 (16%)

	Aantal	Percentage
Iets als “Wij kunnen niet bieden wat u nodig heeft”	8	32%
Iets als “Wij denken dat u ongeschikt bent”	7	28%
Vooroordelen waarvan de respondent niet de gelegenheid heeft gekregen om die te (laten) weerleggen.	5	20%
Te weinig ruimte voor behoeften als stilteruimtes of lawaaidempers	4	16%

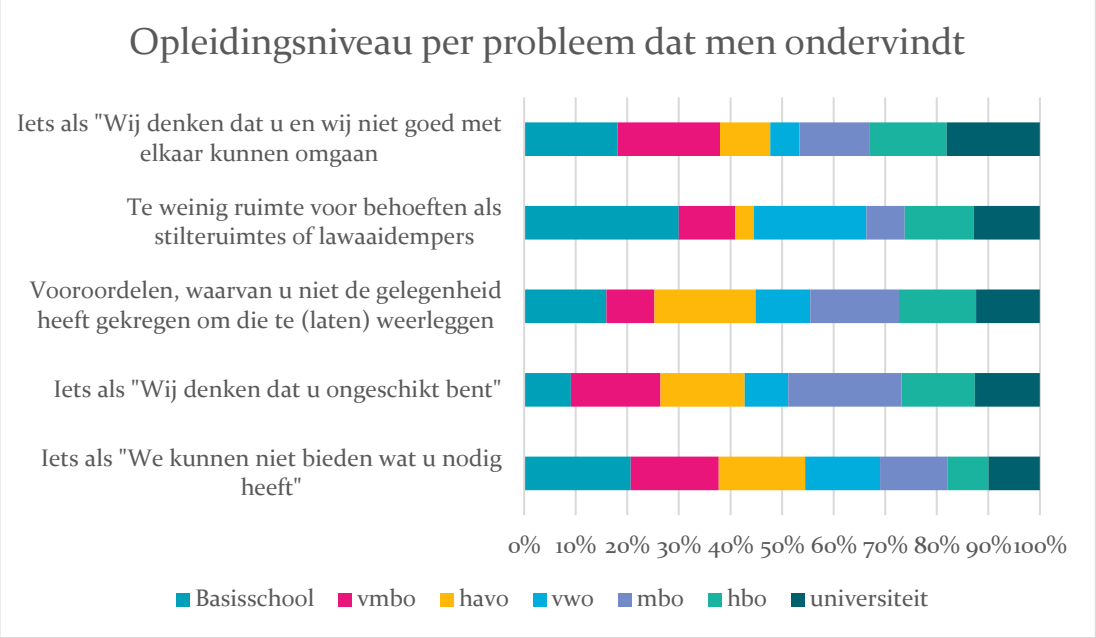
Iets als “Wij denken dat wij niet goed met elkaar kunnen omgaan”	4	16%

Basisschool (19 respondenten)

Totaal aantal respondenten dat discriminatie heeft ervaren: 9 (47,3%)

Op de basisschool: 8 (42,1%)

	Aantal	Percentage
Iets als “Wij kunnen niet bieden wat u nodig heeft”	8	42,1%
Iets als “Wij denken dat u ongeschikt bent”	3	15,8%
Vooroordelen waarvan de respondent niet de gelegenheid heeft gekregen om die te (laten) weerleggen.	7	36,8%
Te weinig ruimte voor behoeften als stilteruimtes of lawaaidempers	9	47,3%
Iets als “Wij denken dat wij niet goed met elkaar kunnen omgaan”	3	15,8%



Opvallende zaken:

- De rol van andere partijen dan het onderwijs en de arbeidsmarkt is groot
- Voor degenen die al een beroepsopleiding hebben gedaan zijn de mate waarin zij ongeschikt worden geacht voor de opleiding of het werk, vooroordelen en of scholen of bedrijven denken goed met hen te kunnen omgaan de voornaamste oorzaken van discriminatie
- Voor degenen die alleen maar basis- en middelbaar onderwijs hebben gevolgd is de mate waarin geboden kan worden wat ze nodig hebben de meest bepalende factor in de mate waarin ze discriminatie kunnen ondervinden

De mate waarin respondenten bepaalde plekken mijden

Mijden de respondenten vanwege hun neurodivergent zijn bepaalde plekken?
Veel mensen mijden vooraf al bepaalde plekken, omdat ze weten dat die niet goed voor hen zijn. Dit gedrag wordt echter niet in cijfers van rapporten over discriminatie gemeld. Het probleem dat veel mensen zich uitgesloten voelen in de maatschappij om wie ze zijn is veel groter dan die rapporten laten zien.
Om te onderbouwen met een voorbeeld: Er is een gebouw waar je een trap op moet om binnen te kunnen. Wanneer iemand van kleur de trap op loopt en vanwege diens huidskleur bij de ingang wordt geweigerd, is dit waarneembare discriminatie en heeft dit voorval invloed op de registratie. Wanneer iemand die van zichzelf weet dat die niet kan traplopen, zal die dat ook niet proberen, maar wij zien niet hoeveel mensen in zo'n situatie denken "ik zou wel binnen willen kijken, maar ik kan de trap niet op, en probeer het dan ook niet". Gevallen zoals dat laatste komen dus heel vaak voor bij neurodivergenten.
*Er hebben zich meerdere respondenten gemeld die bij de vraag over hun opleidingsniveau basisschool, vmbo, havo of vwo aangaven, en ook hebben aangegeven dat zij hebben gewerkt.
Hieronder een overzicht van wat mensen mijden, gesorteerd per opleidingsniveau, en dan het meest voorkomende wat zij mijden bovenaan.

ALLEN (459 respondenten)

56 respondenten (12,2%) zeggen dat zij geen plekken mijden. 403 respondenten (87,8%) zeggen van wel. Zij mijden:
Banen waarin wordt gevraagd om meer werkuren dan respondent aankan: 215 (46,8%)
Banen met functie-eisen waar ik niet aan kan voldoen: 178 (38,8%)
Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: 168 (36,6%)
Banen waarin wordt gevraagd om "flexibel" te zijn: 123 (26,8%)
Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis mag werken: 114 (24,8%)
Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: 100 (21,8%)
Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: 60 (13,1%)
Scholen voor regulier onderwijs: 31 (6,8%)
Werkplaatsen zonder jobcoach: 15 (3,3%)

Universiteit (128 respondenten)

23 respondenten (18%) zeggen dat zij geen plekken mijden. 105 respondenten (82%) zeggen van wel. Zij mijden:
Banen waarin wordt gevraagd om meer werkuren dan respondent aankan: 56 (42,7%)
Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: 47 (35,9%)
Banen met functie-eisen waar ik niet aan kan voldoen: 46 (35,1%)
Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis mag werken: 44 (33,6%)
Banen waarin wordt gevraagd om "flexibel" te zijn: 28 (21,4%)
Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: 24 (18,3%)
Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: 8 (6,1%)
Werkplaatsen zonder jobcoach: 3 (2,3%)
Scholen voor regulier onderwijs: 2 (1,5%)

HBO (176 respondenten)

28 respondenten (15,9%) zeggen dat zij geen plekken mijden. 148 respondenten (84,1%) zeggen van wel. Zij mijden:
Banen waarin wordt gevraagd om meer werkuren dan respondent aankan: 94 (51,9%)
Banen met functie-eisen waar respondent niet aan kan voldoen: 83 (45,9%)
Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: 65 (35,9%)
Banen waarin wordt gevraagd om “flexibel” te zijn: 51 (28,2%)
Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis mag werken: 50 (27,6%)
Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: 40 (22,1%)
Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: 19 (10,5%)
Scholen voor regulier onderwijs: 8 (4,4%)
Werkplaatsen zonder jobcoach: 5 (2,8%)

MBO (70 respondenten)
16 respondenten (22,9%) zeggen dat zij geen plekken mijden. 60 respondenten (77,1%) zeggen van wel. Zij mijden:
Banen waarin wordt gevraagd om meer werkuren dan respondent aankan: 35 (46,7%)
Banen waarin wordt gevraagd om “flexibel” te zijn: 27 (36%)
Banen met functie-eisen waar respondent niet aan kan voldoen: 26 (34,7%)
Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: 22 (29,3%)
Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: 17 (22,7%)
Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: 12 (16,0%)
Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis mag werken: 9 (12,0%)
Werkplaatsen zonder jobcoach: 1 (1,3%)
Scholen voor regulier onderwijs: 1 (1,3%)

VWO (17 respondenten)*
3 respondenten (17,6%) zeggen dat zij geen plekken mijden. 14 respondenten (82,4%) zeggen van wel. Zij mijden:
Banen met functie-eisen waar ik niet aan kan voldoen: 5 (33,3%)
Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: 3 (20,0%)
Banen waarin wordt gevraagd om “flexibel” te zijn: 3 (20,0%)
Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: 2 (13,3%)
Dingen buiten school of werk: 2 (13,3%)
Scholen voor regulier onderwijs: 1 (6,7%)
Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: 1 (6,7%)
Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis mag werken: 1 (6,7%)
Werkplaatsen zonder jobcoach: 0 (0,0%)

HAVO (24 respondenten)*
3 respondenten (12,5%) zeggen dat zij geen plekken mijden. 21 respondenten (87,5%) zeggen van wel. Zij mijden:
Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: 15 (57,7%)
Scholen voor regulier onderwijs: 7 (26,9%)
Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: 7 (26,9%)

Banen met functie-eisen waar ik niet aan kan voldoen: 7 (26,9%)
Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: 4 (15,4%)
Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis mag werken: 4 (15,4%)
Banen waarin wordt gevraagd om “flexibel” te zijn: 4 (15,4%)
Werkplaatsen zonder jobcoach: 0 (0,0%)

VMBO (22 respondenten)*
3 respondenten (13,6%) zeggen dat zij geen plekken mijden. 19 respondenten (86,4%) zeggen van wel. Zij mijden:
Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: 8 (47,1%)
Banen met functie-eisen waar ik niet aan kan voldoen: 6 (35,3%)
Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: 5 (29,4%)
Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: 5 (29,4%)
Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis mag werken: 4 (23,5%)
Banen waarin wordt gevraagd om “flexibel” te zijn: 3 (17,6%)
Werkplaatsen zonder jobcoach: 1 (5,9%)
Scholen voor regulier onderwijs: 1 (5,9%)

Praktijkonderwijs (3 respondenten)*
Alle respondenten gaven aan plekken te mijden. Zij mijden:
Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: 8 (57,1%)
Scholen voor regulier onderwijs: 7 (50%)
Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: 7 (50,0%)
Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: 4 (28,6%)
Banen waarin wordt gevraagd om “flexibel” te zijn: 4 (28,6%)
Banen met functie-eisen waar ik niet aan kan voldoen: 3 (21,4%)
Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis

Basisschool (19 respondenten)*
2 respondenten (10,5%) zeggen dat zij geen plekken mijden. 17 respondenten (89,5%) zeggen van wel. Zij mijden:
Werkplaatsen of scholen met te veel prikkels: 1 (33,3%)
Scholen voor regulier onderwijs: 1 (33,3%)
Scholen of opleidingen zonder kennis over neurodiversiteit onder docenten of begeleiders: 2 (66,7%)
Als zij van mede-neurodivergenten hebben gehoord dat ze geen rekening hielden met hen: 3 (33,3%)
Banen waarin wordt gevraagd om “flexibel” te zijn: 1 (33,3%)
Banen met functie-eisen waar ik niet aan kan voldoen: 2 (66,7%)
Werkplaatsen waar respondent niet (gedeeltelijk) thuis mag werken: 1 (33,3%)
Werkplaatsen zonder jobcoach: 0 (0.0%)

Opvallende zaken:
- Op alle niveaus geeft een ruime meerderheid aan dat zij een of meerdere plekken mijden.
- De hoeveelheid prikkels staat bij bijna alle opleidingsniveaus hoog.
- Met name degenen die een beroepsopleiding hebben gevolgd vinden het belangrijk om te

voorkomen dat ze ergens werken waarin aan hen dingen worden gevraagd die ze niet kunnen.
- Voor met name de respondenten met een beroepsopleiding zijn mede-neurodivergenten factoren die hun interesse voor een baan of studie kunnen beïnvloeden.
- De jobcoach is op alle niveaus invloedarm.

Rechtsbescherming

BENT U OOIT NAAR EEN GESCHILLENCOMMISSIE OF EEN RECHTER GESTAPT OMDAT U ZICH GEDISCRIMINEERD HEBT GEVOELD?
Deze vraag is door 433 van de 459 beantwoord met nee. Bij degenen die met ‘ja’ hebben geantwoord, waaruit ze uit meerdere opties konden kiezen, kwam dit uit:
Ja, naar een geschillencommissie, en die stelde de respondent WEL in het gelijk: 7
Ja, naar een geschillencommissie, en die stelde de respondent NIET in het gelijk, en de respondent snapt de uitspraak en legde zich erbij neer: 2
Ja, naar een geschillencommissie, en die stelde de respondent NIET in het gelijk, en de respondent had het gevoel dat de geschillencommissie diens kant van het verhaal onvoldoende serieus nam: 14
Ja, naar een rechter, en die stelde de respondent WEL in het gelijk: 3
Ja, naar een rechter, en die stelde de respondent NIET in het gelijk, en de respondent snapt de uitspraak en legde zich erbij neer: 1
Ja, naar een rechter, en die stelde de respondent NIET in het gelijk, en de respondent had het gevoel dat de geschillencommissie diens kant van het verhaal onvoldoende serieus nam: 5

INDIEN DE RESPONDENTEN HET GEVOEL HEBBEN GEHAD DAT DE RECHTER OF DE GESCHILLENCOMMISSIE HUN KANT VAN HET VERHAAL SERIEUS NAM, HOE ZAG DAT ER UIT? HIER RE REACTIES VAN RESPONDENTEN:
“Zeer kort door de bocht uitspraak, in de trant van: afgewezen want is niet belangrijk”
“Mijn stagebegeleider stelde 'deze jongen zal het met zijn beperking nooit leren'. Ik mocht de stage niet ergens anders over doen. Tegen de tijd van de uitspraak was de relatie dusdanig verstoord, dat ik de opleiding niet meer af wilde maken.”
“Dossiers worden keihard dichtgetimmerd alsof ze in beton gegoten zijn, en zijn onmogelijk aanvechtbaar vanuit de positie als patiënt (rot op met je neurodivergent, je hebt een gebrek, bent van zorg afhankelijk, dat maakt je dus patiënt, en niet speciaal verder!)”
“Er werd wel geluisterd naar mijn verhaal, maar ben uiteindelijk niet gehoord. Ik heb me steeds moeten verdedigen en moest zaken bewijzen. Alles wat de school heeft gezegd, is zonder meer aangenomen. Ik heb alle zaken bijgewoond, de mentor was nooit aanwezig, wel meerdere mensen vanuit de onderwijsinstelling die nooit met mij persoonlijk gewerkt hebben. De Interne begeleider was met zwangerschapsverlof, maar er is aangenomen dat de mentor haar taken (zonder pedagogische achtergrond) heeft kunnen overnemen. Ook al heeft de mentor aangegeven dat hij hulpbehoevend was en meer nodig was, toch is en blijft het de schuld van de leerling. Ik heb het jaar af willen maken, dan maar zonder resultaten, dat mocht niet, terwijl DUO gewoon heeft doorbetaald en mijn schuld is gegroeid. Na de uitspraak was het schooljaar voorbij.”
“Lang verhaal kort, specialisten werden genegeerd, hoogbegaafdheid en hsp niet serieus genomen, juridische ondersteuning bevestigde dat alles werd verzonnen door school, weerlegde dit, werd genegerd door gpo. De commissie deed niet aan waarheidsvinding maar was voornemend en op hand van de school. Recht hebben en recht behalen als je niet in het systeem past is vrijwel onmogelijk.”
“Een belofte niet nakomen, Vraag om meer informatie en deze niet lezen, afwimpelen met “de organisatie kan u niet bieden wat u nodig heeft u bent te specifiek, hier is een lijst ggz hulpverleners””
“Passend onderwijs: de school trok zich terug net voor dat er een uitspraak kwam daarmee voorkomend dat de zaak jurisprudentie kon worden. en daarmee extra inspectie voorkomend. Het systeem neemt de ouders niet serieus. Je moet enorm veel energie steken in je recht halen, een school kan je makkelijk onder druk zetten door dit systeem.”

“Niet voldoende geluisterd”
“Mijn autismediagnose was er nog niet. Dus hoewel ik mijn behoeftes uitlegde aan de rechter & het UWV, werden deze niet serieus genomen.”
“Infantaliserend. gaslighting en validistisch. ik was de zeiker, diegene die het zelf veroorzaakt, een secreet en een karin”
“Er werd mij gezegd dat ik te zwaar tilde aan de situatie en dat deze niet zo bedoeld was. De organisatie herkent zichzelf hier niet in.”
“Het betrof een klacht over een SBO school waar mijn toen 10 jarige dochter zat. Zij werd thuiszitter en school deed naar ons inziens te weinig moeite om onze dochter te helpen zodat ze weer naar school kon gaan. Door de geschillencommissie werden we niet gehoord naar ons gevoel. Zij luisterden meer naar school en trokken daar hun conclusies uit.”

INDIEN DE RESPONDENT NOOIT NAAR EEN GESCHILLENCOMMISSIE OF RECHTER BENT GESTAPT, WAT WAS DAARVAN DE REDEN?
Niet nodig (236)
Nooit aan gedacht (109)
Het vertrouwen bij de respondent dat die er wat uit kon halen was te laag (89)
De stap zetten was te duur of kostte de respondent te veel energie (67)
Respondent had geen idee hoe die diens standpunt dusdanig goed kon verwoorden dat die verwachtte resultaat te kunnen halen (57)

Opmerkingen die de respondenten maakten over deze enquête:
145 respondenten hebben bij de laatste vraag opmerkingen achtergelaten met wat zij relevant vonden voor dit onderzoek. Hun opmerkingen worden niet in hun volledigheid geciteerd. Wel zijn in die reacties onderwerpen genoemd door meerdere reageerders. Hier de meest genoemde:
- Discriminatie bij sollicitatie of inschrijving is volgens veel respondenten niet het hele verhaal. Zij vinden dat de aandacht ook meer moet gaan naar dat er op de opleiding of werkplek een onrechtvaardige behandeling is richting neurodivergenten, zoals negatieve bejegening.
- Negatieve bejegening kan zowel plaatsvinden door mensen met een gelijkwaardige relatie tot het slachtoffer (bijvoorbeeld medestudent of collega) als door mensen met een machtspositie ten opzichte van het slachtoffer (bijvoorbeeld leraar of werkgever).
- Niet alleen scholen en werkgevers kunnen daders zijn. Andere partijen, zoals overheidsorganisaties die onder meer voorzieningen moeten faciliteren, doen dit ook. Voor sportclubs, datingapps en andere vormen van vrijetijdsbesteding kan dit ook plaatsvinden.
- Mensen gaven aan dat ze hun neurodivergentie proberen te verbergen om discriminatie en negatieve bejegening tegen te gaan.
- Gebrek aan aandacht voor en bekendheid over neurodiversiteit in de maatschappij
- Negatieve en onjuiste beweringen over autisme in de (sociale) media, die stigmatisering in de hand werken en in stand houden.
- Gebrek aan aandacht voor en bekendheid over autisme in combinatie met andere vormen van neurodivergentie, fysieke handicaps en mentale klachten.
- Gebrek aan bekendheid over autisme bij vrouwen en mensen van kleur.
- Een negatief zelfbeeld kan mensen tegenhouden om bijvoorbeeld te studeren of te werken.
- Gebrek aan erkenning van de noodzaak van bepaalde behoeften.
- Ook bij de GGZ is er stigmatisering, en dat heeft gevolgen voor de rest van de maatschappij waarin neurodivergenten leven.

8 Bijlage 2: Interviews

Interview 1: W.A. Diedrich, leraar op een reguliere middelbare school

Wat was uw mening over de Wet Passend Onderwijs voordat deze werd ingevoerd?

"Voordat die wet werd ingevoerd was ik niet blij. Ik geef les aan veel leerlingen met autisme op HAVO en VWO onderbouw. Deze leerlingen gingen op het speciaal onderwijs bovenbouw volgen, en ik was bang dat deze scholen zouden verdwijnen. Ik was bang dat leerlingen last zouden krijgen van leerlingen met andere problemen, omdat ze bij elkaar in de klas gestopt zouden worden. En ik vreesde dat de kwaliteit van het onderwijs achteruit zou gaan."
Krijgen de leerlingen op het regulier onderwijs goed onderwijs volgens u?

"Ik werk zelf op het regulier onderwijs en vertel nu mijn persoonlijke ervaring. Wat ik heb gezien is dat de kwaliteit van het onderwijs voor deze leerlingen wel achteruit is gegaan, maar niet zo dramatisch als dat ik had voorspeld. Dit kwam met name door de sociale omgang tussen mijn leerlingen. Zo werd een blinde door een andere leerling geholpen met lopen en een leerling met agressieproblemen werd door een ander onder de duim gehouden. En ook qua werkdruk viel het mee, ten opzichte van wat ik had verwacht."

Heeft u aanbevelingen over hoe de kwaliteit van het onderwijs verbeterd kan worden?

"We moeten stoppen met het idee dat, wanneer een leraar ergens niet toe in staat is, dit opgelost kan worden door de leraar cursussen en trainingen te bieden. De klassen met leerlingen die extra zorg nodig hebben moeten naar maximaal 15 leerlingen, zodat de leraren meer ruimte hebben om het beste voor hun leerlingen te doen."

Interview 2: J. Stolk, leraar Natuur- en Scheikunde op het VSO

Wat was uw mening over de Wet Passend Onderwijs voordat deze werd ingevoerd?

"Ik was het niet eens met die wet. Ik had het idee dat het vooral bedacht was om te bezuinigen. Ook leek het mij niet dat de leerlingen beter af zouden zijn. Het leek mij dat de expertise van de docenten in het speciaal onderwijs totaal werden onderschat. Alsof de overheid speciaal onderwijs als een soort luxe ziet, terwijl het in mijn ogen voor velen leerlingen gewoon broodnodig is."

Heeft u zicht op wat er is gebeurd met de leerlingen die naar het regulier onderwijs zijn gegaan? Krijgen zij daar goed onderwijs volgens u?

"De geluiden die ik hoor zijn dat de docenten in het regulier vaak zich geen raad weten met leerlingen die voor deze wet in het speciaal onderwijs zouden zitten. Ook hoor ik dat de leerlingen niet de zorg krijgen die zij nodig hebben of die hen is beloofd. Dit is wel erg wisselend per middelbare school. Ook zijn er veel meer leerlingen die eerst thuis zijn komen te zitten, voordat ze aanspraak kunnen maken op het speciaal onderwijs. Leerlingen komen later en meer beschadigd en ook met meer wantrouwen naar docenten en het schoolsysteem bij het speciaal onderwijs binnen."

Heeft u aanbevelingen over wat er beter kan, om deze leerlingen goed onderwijs te kunnen bieden?

"In het speciaal onderwijs is er gelijk al een goede basis gelegd met de kleine klassen en de groepsdocent van waaruit de leerlingen naar elke les gaan en bij zie de leerlingen elke keer weer terug komen. Om dezelfde zorg in het regulier te creëren is er veel meer nodig en vraagt meer van de leerling zelf. Want al is er een goede zorgcoördinator waarbij deze leerlinge terecht zou kunnen , dan moet de leerlinge of de ouders hier wel vaak zelf achteraan. Wat nodig is, is een goede zorgcoördinator. Een relax-ruimte, waar leerlingen zich terug kunnen trekken. Korte lijntjes tussen ouders, leerling, mentor en zorgcoördinator. Ook zal er expertise in huis gehaald moeten worden. Je zou of de mentoren cursussen kunnen aanbieden, of een persoon die genoeg ervaring heeft in het begeleiden van desbetreffende leerlingen."

Interview 3: T. Berns, jeugdzorgwerker, heeft gewerkt als leraar bewegingsonderwijs

Wat was uw mening over de Wet Ppssend onderwijs voordat deze werd ingevoerd?

"De Wet passend onderwijs is een mooi initiatief. Dit vind ik nog steeds. Echter had ik toen een aantal vraagtekens. O.a. hoe om te gaan met leerlingen die, indertijd, moeite hadden om zich te handhaven binnen zowel regulier als speciaal onderwijs? Gaan de scholen de samenwerking aan met ketenpartners en diens expertise (denk hierbij aan jeugdzorg)?"

Heeft u zicht op wat er is gebeurd met de leerlingen die naar het regulier onderwijs zijn gegaan? Krijgen zij daar goed onderwijs volgens u?

"Docenten op het reguliere, en speciaal onderwijs, zijn voornamelijk didactisch geschoold. Zij hebben geleerd om kennis over te dragen (kort door de bocht gezegd). Zij hebben niet geleerd hoe om te gaan met zorgbehoevende leerlingen. De zorgbehoevende leerling is dan afhankelijk van de pedagogisch medewerkers binnen het reguliere onderwijs. Echter zitten zij met een te grote case load. Voorbeeld in mijn regio; 1fte op 70 zorgleerlingen."

Krijgen deze leerlingen dan onderwijs dat toereikend is? Onvoldoende of niet. Het probleem ligt vaak niet bij cognitie maar op gedrag.

De wet passend onderwijs zegt nu dat de scholen een zorgplicht hebben. Hier gaat het dan vaak mis. De leerlingen die meer zorg nodig hebben vallen uit en worden als ziek aangemerkt. Leerplicht hoeft hier niets mee te doen, met als gevolg dat deze leerlingen voor langere tijd thuis komen te zitten zonder onderwijs. De scholen zijn verplicht om hulp in te schakelen maar doen dit vaak niet omdat zij dit moeten bekostigen met het geld waarop zij al begroot hebben. Uiteindelijk belanden deze kinderen bij o.a. jeugdzorg en gaat de gemeente hiervoor betalen.

Tevens zorgt de zorgplicht ervoor dat reguliere én speciaal onderwijs scholen aan de voordeur selecteren, en steeds vaker leerlingen weigeren!"
Heeft u aanbevelingen over wat er beter kan, om deze leerlingen goed onderwijs te kunnen bieden?

"Het budget dat voor een leerling uitgetrokken wordt, moet altijd voor de leerling zijn. Op dit moment gaat het budget naar de school, wat betekent dat de leerling niet de garantie heeft dat die goed onderwijs krijgt. En wanneer de leerling uitvalt, gaat het budget dat de school voor hen heeft gekregen, niet met hem mee. Dat moet anders."

Interview 4: M. Verschuren, leraar geschiedenis op een reguliere school

Wat was uw mening over de Wet Passend Onderwijs voordat deze werd ingevoerd?

“Ik ben gaan staken in 2012. Toen was er zelfs nog sprake van een bezuiniging. De invoering zag ik met tegenzin tegemoet. Niet vanwege het nobele idee erachter, maar vanwege de uitvoering. Collega's in het regulier zijn onvoldoende geschoold/ervaren en daarbij kwamen er geen kleinere klassen of extra ondersteuning. Het kwam erbovenop.”

Heeft u zicht op wat er is gebeurd met de leerlingen die naar het regulier onderwijs zijn gegaan? Krijgen zij daar goed onderwijs volgens u?

“Leerlingen krijgen op onze school extra zorg, gelukkig. Op onze school is de zorgstructuur prima ingeregeld, maar dat geldt niet voor alle scholen. Mijn vermoeden (kan ik niet hard maken) is dat de lycea passend onderwijs niet voldoende toepassen.

De wet heeft vooral meer werkdruk en meer uitval veroorzaakt. Dat is slecht voor alle leerlingen en vooral voor diegene die extra zorg nodig hebben.”

Heeft u aanbevelingen over wat er beter kan, om deze leerlingen goed onderwijs te kunnen bieden?

“Kleinere klassen zijn nodig, meer training, begeleiding en ondersteuning voor leraren in het regulier voortgezet onderwijs. Meer mogelijkheden om speciaal onderwijs op te richten. Verdieping en verbreding op de lerarenopleidingen. Dat vraagt om regie en investeringen vanuit het ministerie.”

Interview 5: N. van Kooten, leraar bij een reguliere basisschool

Wat was uw mening over de Wet Passend Onderwijs voordat deze werd ingevoerd?

“Aanvankelijk werd de wet met veel bombarie en verwachting gepresenteerd. Iedereen zou er bij gebaat zijn. Wel had ik mijn vraagtekens wat dit zou betekenen voor de dagelijkse gang van zaken.

Krijgen we een onderwijsassistent? Is er geld en ruimte voor opvang van leerlingen. Welke cognitieve, fysieke en gedragsmatige leerlingen krijgen we 'erbij'?”

Heeft u zicht op wat er is gebeurd met de leerlingen die naar het regulier onderwijs zijn gegaan? Krijgen zij daar goed onderwijs volgens u?

“De wet zorgde ervoor dat er veel labels bijkwamen voor leerlingen. Iedereen vindt zijn/haar eigen kinderen belangrijk en sommige ouders eisen de zorgplicht die aan scholen is gesteld, dan wel met een indicatie om de hulpbehoefte een naam te geven. Een praktisch ingestelde leerling mag niet zwak zijn en veel leerlingen zijn bij afwezig gedrag ineens ASS geïndiceerd, HSP klant of 'Nieuwe Tijds kinderen. Iedereen is ineens extra bijzonder...

Daardoor schiet de wet door in zijn doel.

Leerlingen die meer hulpbehoevend zijn werden alom op het reguliere P.O. gezet terwijl ze, mijns inziens, beter af zouden zijn op het SBO.

Ook bleef de hulp (Onderwijsassistent, degelijk vormgegeven externe bedrijven, meer leerlingtijd) achterwege omdat werkelijk alles ineens vast moest worden gelegd. Kindgesprekken, Groepsgesprekken, Individuele plannen, groepsplannen, SOT...

En dan hebben we het alleen over de 'speciale' leerlingen... de minder speciale, de plusleerlingen en de 'gewoon zwakke' leerlingen komen daar nog bij... in een klas van 24 tot 30 totaal. Tel uit je winst... De zaak is onwerkbaar als je het goed wilt doen. Lessen zijn niks minder dan 15 minuten instructie, geleid door een digibord... je bent slaaf van de methodiek geworden.

Geloof me goed, ik wil iedereen helpen en een gelijke kans geven. Maar soms kán het gewoon niet om de aandacht eerlijk te verdelen. Wil je iemand dan herplaatsen, kost de school dit bakken met geld.”

Heeft u aanbevelingen over wat er beter kan, om deze leerlingen goed onderwijs te kunnen bieden?

“Afschaffen die handel en beestje bij het naampje noemen. We werken in een systeem. Elk systeem heeft zijn uitvallers... Klinkt hard maar zo werkt het wel vaak.”

Interview 6: B. Hek, adjunct-directeur van een basisschool

1: Wat vond u van de Wet passend onderwijs voordat deze werd ingevoerd?

"Ambitieus; kinderen een passende plek geven is mooi en zeker wanneer dit betekent dat er inclusie plaats kan vinden op het regulier onderwijs, echter zijn daar dan wel aanpassingen voor nodig binnen dat onderwijs. Hierin is er te weinig ondersteuning gekomen bij het idee van passend onderwijs waardoor het niet tot zijn recht kan komen naar mijn idee. Er zijn te weinig financiële middelen om het onderwijs zo in te richten op een reguliere school om te voorzien in de onderwijsbehoeften van de kinderen die hierin meer vragen. Er kan en gebeurt zeker al heel veel en ik denk dat vele scholen zich continue aan het ontwikkelen zijn op dit gebied. Daar wij met ons onderwijs hart zeker elk kind een fijne en passende plek willen kunnen bieden, zijn de grenzen hierin vaag en wordt daardoor hier vaak ook overheen gegaan".

2: Krijgen zorgbehoevende leerlingen goed onderwijs op reguliere scholen volgens u?

"Het is niet mogelijk om voor alle zorgbehoevende kinderen binnen het regulier onderwijs een passend aanbod te verzorgen. Zorgbehoevend vind ik dat ook een te breed begrip om hier een duidelijk antwoord op te kunnen geven. Elke school schrijft een school ondersteuningsprofiel en de kinderen die binnen dat profiel vallen kunnen op die betreffende school passend onderwijs kunnen krijgen. Gaat de zorgvraag buiten die kaders zal er een andere passende plek gevonden moeten worden om in de zorg behoefte te kunnen voorzien."

3: Heeft u aanbevelingen over wat er beter kan?

"Wanneer er meer financiële middelen en dus ook mogelijkheden gecreëerd kunnen worden in het regulier onderwijs kan er veel meer. Je moet je oprecht afvragen of dat ten goede komt van het onderwijs. Accepteren dat er binnen andere vormen van onderwijs een betere rustigere plek voor kinderen gecreëerd kan worden geeft leerkrachten weer ruimte om te doen waar ze goed in zijn. Lesgeven!"

Interview 7: José Smits, co-auteur van de Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland

1: Jullie schreven in het rapport onder meer dat een begrip als toegankelijkheid niets meer lijkt dan een vage inspanningsplicht en moeilijk te vertalen is in concrete situaties. Waaruit bleek dit?

"Het gaat om de manier waarop de Nederlandse regering dit begrip vertaalt in de WGBH/CZ. Het begrip toegankelijkheid is niet gedefinieerd in de wet.

Het VN-Verdrag artikel 9 'General comments' (commentaren over hoe het verdrag uitgelegd wordt). Het VN-comité heeft er een geschreven met NGO's. Dat voorbeeld is niet overgenomen door de Nederlandse overheid, dat vind je nergens in de Nederlandse wet, niet in het invoeringsplan van het VN-Verdrag in Nederland. Dit maakt dat mensen niet hun recht kunnen halen. De plichten zijn niet helder. Hoewel op papier volgens het verdrag duidelijk is, blijkt in de praktijk dat de 'dader' vrijgesteld kan worden van het verbod op discriminatie.

Het Besluit toegankelijkheid zegt dat onder invloed van het VN-verdrag men moet streven naar toegankelijkheid. Maar die verplichting geldt niet als het geld kost. Dat is dus een vage inspanningsverplichting.
Als voorbeeld noen ik het Bouwbesluit, daar is wel genoemd dat het gebouw toegankelijk moet zijn, maar het recht op toegankelijkheid geldt niet voor iedere gehandicapte..

2: Zijn er meer begrippen in het VN-Verdrag Handicap waarbij dit risico aanwezig is?

"Het hele Verdragimplementatieplan voor Nederland is vaag uitgewerkt. Sommige begrippen zijn wél duidelijk, zoals "volledig genot" en "op gelijke voet met anderen". De regering het verdrag uit te werken, maar is vaag over hoe die dat doet.

Bij een hele hoop begrippen die we in implementatieplannen zijn tegengekomen, komt bij ons de vraag: wat betekent dat concreet? Dat is niet duidelijk voor ons.

Het verdrag schrijft een universeel ontwerp voor. Dit betekent voor onderwijsinstellingen dat zij voor sommige studenten het lespakket moeten aanpassen. Als voorbeeld maakte ik mee dat een dove student de opleiding journalistiek wilde doen. En hij moest ook een examen volgen over radiojournalistiek. Maar als dove kan hij dat niet. In plaats van dat hij het vak over radiojournalistiek over kon slaan, werd hij voor de HELE OPLEIDING afgewezen. Dit voorbeeld laat zien dat deze hogeschool niet aan het voorschrift van universeel ontwerp voldoet, en dit probleem zijn wij als rapporteurs vaak tegengekomen, maar die school kan ongeremd dit soort eisen stellen."

3: Hoe denken jullie dat dit probleem verholpen kan worden in de wet?

In een aantal wetten leg je vast hoe je dit vertaalt in concrete situaties. Denk maar aan de general comments. Leg de doelen vast.

In het voorbeeld van het Bouwbesluit werk je concreet uit waar gebouwen aan moeten voldoen. In het OV is dat al redelijk vastgelegd.

De EU heeft in een richtlijn vastgelegd dat alle websites toegankelijkheid moet voldoen , dat is redelijk goed omschreven. Dat gebeurt in de vorm van technische eisen, zoals de plicht om alle plaatjes te omschrijven, of dat de tekst ook in gesproken vorm moet zijn.

Als je het in het onderwijs, zou je als doel kunnen hebben dat ieder kind naar een regulier school moet kunnen en dat je de speciale scholen afschaft (niet het onderwijs)

Een wet is altijd een sluitstuk van een proces. Dat betekent dat je op deelterreinen concreter uit gaat werken wat iets betekent en ervoor nodig is, en of je het in de wet vast moet leggen. Zo zou je voor het creëren van onderwijs kunnen zeggen: 'Ons doel is dat iedereen naar een universeel ontworpen school kan. We leggen vast dat alle scholen universeel ontworpen moeten worden. We werken in een wet, of anders in een AMvB concreet uit waar die scholen aan moeten voldoen. We kijken ook naar de huidige situatie, dat inhoudt dat niet iedereen naar een reguliere school kan, of zelfs thuis zit en vrijstelling heeft gekregen van de leerplicht. En dan kun je er bijvoorbeeld voor kiezen om als eerste te verplichten om leraren om te scholen, vervolgens te verplichten dat iedere school een lift heeft, vervolgens de vrijstellingen van de leerplicht onmogelijk maken, enz."

4: Hoe denken jullie dat dit probleem verholpen kan worden in de rechtsbescherming?

"De inspectie gebruikt als maatstaf om de naleving van inclusief onderwijs de hoeveelheid verwijzingen naar het speciaal onderwijs. Dat is vanuit het Verdrag en het doel ervan gezien, een prima maatstaf. Want dit betekent dat die leerlingen niet worden uitgesloten. Of die leerlingen tevreden zijn, is een ander verhaal. Maar de onderwijsinspectie kijkt zeker naar de algemene kwaliteit van het onderwijs van de school.

In de rechtspraak is het zo dat rechters en geschillencommissies alleen kijken naar of de wet goed is toegepast. En het is wettelijk vastgelegd dat een verwijzing naar het speciaal onderwijs GEEN discriminatie is. Omdat de wet weinig rechten geeft aan studenten met een beperking, kunnen zij zich niet beroepen op de wet. En daar komt het probleem van die vage plichten ook weer tevoorschijn. Ook toetsen rechters of de wettelijk voorgeschreven procedure is nageleefd door de school. Zo is de school verplicht om te onderzoeken bij een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte of ze aan die behoefte aan kunnen voldoen. De rechter is zelf geen deskundige op dit gebied, en gaat daarom af op het deskundigenrapport, en de deskundige is in dit geval de school.

5: Het VN-Verdrag schrijft 1 onderwijssysteem voor. Denken jullie dat dat uitvoerbaar is? En zo ja, waarom wel, en zo nee, waarom niet? En als dat zou kunnen, wat moet er veranderen?

"Het is uitvoerbaar. Er zijn plekken waar dat is ingevoerd, en daar gaat het goed. In Europa is Italië het voorbeeld dat de rechten van leerlingen goed zijn vastgelegd, en daar gaat al ruim 40 jaar iedereen naar dezelfde school. In tal van andere landen gebeurt dit ook.

Daarvoor is een sociale omwenteling nodig. De politiek moet als doel hebben dat er een universeel ontwerp moet komen. Je brengt alle wettelijke en andere belemmeringen in kaart en wat de oplossingen ervoor zijn, leggen het vast in de wet. Dat kan het financieringssysteem zijn, de macht van schoolbesturen, de vrijheid van onderwijs. Daarnaast moet je ook stimuleren dat er 1 onderwijssysteem komt en maak je dat aantrekkelijker.

Voorbeeld van het systeem van passend onderwijs; passend onderwijs had niet als doelstelling om inclusief onderwijs te realiseren, maar de groei van de uitgaven van speciaal onderwijs te beteugelen en te voorkomen dat kinderen tussen wal en schip kunnen vallen.

De samenwerkingsverbanden gaan over de plaatsing van de kinderen. Reguliere onderwijsscholen krijgen geen extra geld meer om het kind inclusief onderwijs te geven. Hierdoor nemen de wachtlijsten voor het speciaal onderwijs toe.

Als het gaat om het hoger onderwijs, zijn hogescholen en universiteiten zelf verantwoordelijk voor de ondersteuning. Er kan echter niet afgedwongen worden dat scholen die behoefte bevredigen. Scholen moeten die ondersteuning zelf betalen. Scholen gaan zelf over de besteding en als zij geen geld meer over hebben, is dat voor de rechter een geldige reden om af te zien van die ondersteuning. Ook geldt er op hogescholen geen acceptatieplicht.

Ieder school krijgt een gemiddeld bedrag per leerling. Als er overal ongeveer evenveel leerlingen met een handicap zijn, zijn de kosten verdeeld. In Nederland gaat ieder kind naar de school in de buurt, dus alles is verdeeld. In een systeem met vrije scholen kan er makkelijk geselecteerd en afgewezen worden.

In Italië is vastgelegd dat, bij een dure leerling, de provincie bijschiet op de zorg, zodat het kind naar school kan. In Nederland werkt het niet zo, want scholen mogen selecteren en afwijzen. In Italië is ook wettelijk vastgelegd dat, als er een kind met een beperking in de klas komt, de klas niet meer dan 20 leerlingen mag hebben. Ook krijgen scholen leraren toegewezen die aan de zorgvraag van leerlingen kunnen voldoen, mocht dat nodig zijn. De school hoeft dat zelf niet te doen. In Nederland krijgen reguliere scholen alleen gemiddelde bedragen, dus het wegsturen van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte is financieel aantrekkelijk.

Ook móet in Nederland iemand binnen een voorgeschreven aantal jaren een opleiding afronden, en wordt het langer doen over die opleiding bestraft met boetes, want scholen krijgen geen extra geeld voor extra jaren. In Italië is er wel die ruimte voor.

Hoger onderwijs én studenten worden er financieel zwaar voor gestraft als zij langer dan voorgeschreven over hun studie doen. Hiermee worden de studenten die vanwege hun beperking meer tijd nodig hebben enorm benadeeld."

6: Scholen die inclusief onderwijs geven worden belemmerd door het financieringssysteem en regelgeving die maatwerk en zorg in het onderwijs tegenwerken. Hebben jullie er een oplossing voor? En weten jullie ook hoe we kunnen controleren of nieuwe wetsvoorstellen dit probleem ook echt kunnen verkleinen?

7: Geld wordt vaak gezien als probleem, zeker in crisistijd. Aan de andere kant zijn er grote reserves in de samenwerkingsverbanden en zijn er dure bijlesaanbieders. Zijn er manieren waarop jullie denken dat de huidige hoeveelheid geld die nu naar het onderwijs gaat, efficiënter besteed kan worden? En zijn er wetswijzigingen voor nodig?

"Er is geld genoeg, dat zou niet een belemmering moeten zijn. We kunnen dat geld efficiënter besteden. Als je iedereen bij elkaar opstelt (regulier, speciaal, dagbesteding), kun je kleinere klassen hebben, leerlingen meer individuele begeleiding bieden, werkdruk lager, kinderen wegsturen wordt ook niet meer aantrekkelijk.

In een wijk in Hamburg hebben ze dit gedaan, en de gemiddelde klassengrootte daalde van 30 naar 14. In een samenwerkingsverband in Gorinchem, waar 10 scholen onder vallen, hebben ze afgesproken dat iedere school dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte opvangt krijgt begeleiders toegewezen. Die scholen mogen geen kinderen naar het speciaal onderwijs toewijzen."

8: De mate waarin leerlingen en studenten recht hebben op passend onderwijs verschillen per opleidingsniveau. Voor het basisonderwijs, het middelbaar onderwijs, het speciaal onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs zijn er aparte onderwijswetten (Wpo, Wvo, Wec, Web, WHW). Denken jullie dat een onderwijswet waar ieder niveau onder valt kan zorgen voor inclusiever onderwijs? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke zaken zou de nieuwe onderwijswet allemaal in moeten gaan?

"De wet schrijft heel nauwkeurig voor welke vakken een leerling moet volgen en hoeveel uren. Ook is voorgeschreven hoeveel jaar iemand erover mag doen. Deze strakke wetten hebben als nadeel dat zij voor sommige leerlingen heel nadelig kunnen uitpakken. Zo zag ik een verstandelijk gehandicapt kind dat vmbo-basis deed en bij bijna ieder vak een het gewenste niveau aankan, maar bij wiskunde kan hij dat niet. Daarom kreeg hij een vervangend programma. Maar de wet verbiedt dit. Ook rekent de onderwijsinspectie scholen af op de resultaten die de leerlingen halen. En dit betekent ook dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte aan dezelfde normen moeten voldoen als de rest, ook als zij dat niet kunnen. Van de Onderwijsinspectie mogen scholen deze 'ongeschikte' leerlingen niet worden toegelaten. Hoewel de wet zegt dat toelatingseisen gesteld MOGEN worden, zegt de inspectie dat scholen in het licht van de andere wetten dat scholen die eisen MOETEN stellen, en de scholen gaan er zelf ook van uit dat zij die eisen moeten stellen.

Wat zou kunnen helpen? De wet zou veel meer beleidsvrijheid moeten geven in het zoeken naar een onderwijsvorm die voor de leerlingen zélf werkt, en hen minder in een uitgebreide mal moeten drukken. Iemand die in de meeste vakken havo aan kan, maar in 1 of 2 vakken vwo, zou in die 2 vakken examen kunnen volgen op vwo-niveau. En voor Nederlands, Engels en wiskunde is het verplicht om minimaal een 5 te halen, iets dat voor iemand met dyscalculie heel nadelig is. Waarom zou die leerling hierdoor op een laag niveau terecht moeten komen, als die in alle vakken waarin die geen wiskunde nodig heeft vwo aankan?

Ook is er in Nederland geen recht op het kunnen volgen van een beroepsopleiding. Als je 18 wordt, en er is geen perspectief op het kunnen volgen van een opleiding, dan wordt het speciaal onderwijs uitgezet, en ga je over naar een dagbesteding. In een aantal andere landen is studeren wel een recht. En dan wordt er per persoon gekeken naar wat die aankan. Maar in Nederland leggen wij het curriculum zo vast dat er geen maatwerk geleverd kan worden voor sommige studenten. En die studenten kunnen dan ook geen kennis maken met andere aspecten van het studentenleven, zoals het zelfstandig leven."

Interview 8: Jacqueline Schoonheim, co-auteur van de Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland

1: Jullie schreven in het rapport onder meer dat een begrip als toegankelijkheid niets meer lijkt dan een vage inspanningsplicht en moeilijk te vertalen is in concrete situaties. Waaruit bleek dit?

"Er is een verplichting om algemene toegankelijkheid in artikel 2a van de Wgbh/cz. In Oordelen 2019-47, 2019-52 en 2019-55, waar artikel 2a aan de orde gesteld werd, oordeelde het College voor de Rechten van de mens (CRM) dat zorg dragen voor algemene toegankelijkheid onevenredig belastend is. De zaken gingen over het ondertitelen van films, de afwezigheid van toiletten op lokale treinen en het aanpassen van een navigatiesysteem.

2: Zijn er meer begrippen in het VN-Verdrag Handicap waarbij dit risico aanwezig is?

Die begrippen zijn volgens mij voldoende duidelijk.

3: Hoe denken jullie dat dit probleem verholpen kan worden in de wet?

"De general comments van de VN over dit verdrag zijn niet vertaald in het Nederlands, en ze zijn ook niet in beleidsnota's, uitspraken van de Hoge Raad of resoluties van ministers verwerkt. Dat moet wel gebeuren"

4: Hoe denken jullie dat dit probleem verholpen kan worden in de rechtsbescherming?

Ik denk dat het kan helpen door zaken te toetsen aan het VN-Verdrag Handicap. (facultatief protocol geratificeerd? Protocol die een klachtmogelijkheid geeft aan een individu om bij het VN-comité een klacht in te dienen bij de Nederlandse staat.). Wij als samenleving, en rechters helaas ook, zijn niet gewend om aan verdragen te denken, hooguit dat een goede advocaat naar het verdrag verwijst.
In het bestuursrecht wordt slechts marginaal getoetst. Er wordt alleen gekeken naar of de voorgeschreven procedures goed zijn doorlopen, maar niet of de rechten worden verwezenlijkt.

5: Het VN-Verdrag schrijft 1 onderwijssysteem voor. Denken jullie dat dat uitvoerbaar is? En zo ja, waarom wel, en zo nee, waarom niet? En als dat zou kunnen, wat moet er veranderen?

"Ik denk dat het wel uitvoerbaar is, ook financieel, ook met het huidige personeel. Ik heb voorbeelden gezien van scholen in Nederland. Als voorbeeld noem ik een school in Limburg, dat doet alsof er geen speciaal onderwijs. Bij de komst van een kind met een bijzondere ondersteuningsbehoefte, gaat de school bij zichzelf te rade over hoe de school inclusiever te worden.

Als belangenbehartiger kan ik zeggen dat kinderen die in cluster-3 scholen zitten, veel meer leren in een inclusieve klas dan in een aparte klas."

Bij het verwezenlijken van het doel moeten we wel streven naar een enorme systeemverandering. Als we alleen maar gaan denken binnen hoe we het nu inrichten, is dat niet uitvoerbaar.

6: Scholen die inclusief onderwijs geven worden belemmerd door het financieringssysteem en regelgeving die maatwerk en zorg in het onderwijs tegenwerken. Hebben jullie er een oplossing voor? En weten jullie ook hoe we kunnen controleren of nieuwe wetsvoorstellen dit probleem ook echt kunnen verkleinen?

“Het tweesporensysteem zorgt voor 2 losse potten. Ze werken niet goed samen en opereren los van elkaar.

Reguliere scholen die extra ondersteuning willen geven, lopen tegen regels aan die de financiering bemoeilijken.

Bij de inspectie worden er rapporten gepubliceerd over de resultaten die leerlingen boeken. Het vragen om uitzonderingsposities voor sommige leerlingen

7: Geld wordt vaak gezien als probleem, zeker in crisistijd. Aan de andere kant zijn er grote reserves in de samenwerkingsverbanden en zijn er dure bijlesaanbieders. Zijn er manieren waarop jullie denken dat de huidige hoeveelheid geld die nu naar het onderwijs gaat, efficiënter besteed kan worden? En zijn er wetswijzigingen voor nodig?

“Er is een perverse prikkel in het systeem die die reserves hoog houdt. Dat geldt gaat niet naar de klassen waar het nodig is. De hoeveelheid geld die schoolbesturen ontvangen is gebaseerd op de gemiddelde hoeveelheid leerlingen met een zorgbehoefte. Een kind kan niet vragen om extra hulpmiddelen. De scholen moeten dat doen. En vervolgens bepaalt het samenwerkingsverband of de financiering wordt toegekend.

Ook komt het voor dat er schoolbestuurders zijn die weinig hebben met passend onderwijs. Schoolbesturen hebben veel macht, en er is vaak weinig transparantie over hoe het geld wordt besteed. Dus ouders kunnen moeilijk iets afdwingen voor hun kinderen. En soms schrijven schoolbesturen kinderen gewoon uit, of niet in. Recent trok de Nederlandse Vereniging Autisme er nog over aan de bel, want nu gaat ongeveer 15.000 kinderen met autisme niet naar school. En mogelijk ligt het werkelijke aantal kinderen dat niet naar school gaat nog een flink stuk hoger.”

8: De mate waarin leerlingen en studenten recht hebben op passend onderwijs verschillen per opleidingsniveau. Voor het basisonderwijs, het middelbaar onderwijs, het speciaal onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs zijn er aparte onderwijswetten (Wpo, Wvo, Wec, Web, WHW). Denken jullie dat een onderwijswet waar ieder niveau onder valt kan zorgen voor inclusiever onderwijs? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke zaken zou de nieuwe onderwijswet allemaal in moeten gaan?

“De zorgplicht gaat slechts over het zorgen voor een plek, niet over inclusief onderwijs. Een groot probleem in de wet is dat er in de wettelijk vastgestelde kwaliteitseisen voor scholen en onderwijspersoneel geen verwijzing naar het VN-Verdrag Handicap, niks vastgelegd over het moeten inrichten om het onderwijs toegankelijk te maken voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. We zijn te afhankelijk van scholen en samenwerkingsverbanden die er zelf de nodige moeite in willen steken.”

In het Nederlandse wet wordt het recht op onderwijs gezien als een recht van de scholen. Het zien van het kind als eigenaar van het recht, is wel vastgelegd in het Internationale Verdrag voor de Rechten vaan het Kind. Ook moeten we niet doen alsof het ratificeren van een verdrag doen alsof de wet al goed is en wij niks meer hoeven te doen. Kijk bijvoorbeeld

naar dat nu meer leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan, terwijl Nederland het VN-Verdrag Handicap al geratificeerd heeft."

Interview 9: Lobke Vlaming, directeur van Ouders & Onderwijs

Artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap schrijft 1 onderwijssysteem voor waar iedereen aan deel moet kunnen nemen. Daarover heb ik 2 vragen:

1: Bent u op de hoogte van het VN-Verdrag Handicap en bekend met de inhoud voorzover die van toepassing is in het onderwijs?
"Ik ben ervan op de hoogte."

2: Weet u in hoeverre het VN-Verdrag Handicap al wordt toegepast in het onderwijs? Hoe ziet dat eruit?

"Voor een deel gebeurt dit al wel. Er bestaan al scholen die al vrij inclusief zijn. Zij doen dat al zo veel mogelijk. Maar voor heel veel scholen geldt dit niet, en gaan die leerlingen die dat nodig hebben vaak naar het speciaal onderwijs."

3: Er is geen recht op inclusief onderwijs in de Nederlandse wet vastgelegd. In hoeverre hebben jullie daar last van?

"Het is maar hoe je kijkt naar inclusief onderwijs kijkt. Is het dat iedereen bij elkaar in de klas komt? Of kijk je naar het belang van het kind? En erken je het belang van de aanpassingen die voor sommige kinderen moet worden gedaan? Het lijkt mij niet goed om onder de noemer inclusief onderwijs een klas met 30 leerlingen te vullen, waarvan een aantal kinderen niet goed tot hun recht komt."

4: Wat doen jullie als Ouders & Onderwijs met het VN-Verdrag Handicap?

"Wij lobbyen sowieso voor inclusief onderwijs en voor beter passend onderwijs. Wat ons betreft is beter passend onderwijs een goede stap naar inclusief onderwijs. Wij willen dus eigenlijk dat het regulier onderwijs veel beter wordt toegerust om aan alle kinderen les te geven. Dat betekent dat de klassen kleiner worden, er meer zorg en ondersteuning in de klas komt en dat leraren beter opgeleid worden. Wij denken dat, als dat beter gaat, dat er ook minder speciaal onderwijs nodig is. En we vinden ook dat er meer toezicht gehouden moet worden op de zorgplicht. Die zorgplicht zit op 2 gebieden: bij aanmelding: wij horen te vaak dat ouders die hun kinderen op het regulier onderwijs aan proberen te melden en afgewezen worden met de mededeling dat er geen plek is voor de zorgvraag. Die scholen weigeren iedere medewerking aan de aanmelding. En ouders weten vaak niet dat ze schriftelijk moeten aanmelden voordat de zorgplicht gaat werken. En dan hebben we ook nog, als het wel lukt om het aan te melden, dat scholen later alsnog weigeren met de mededeling 'wij hebben het onderzocht, maar we kunnen het niet. En dan is er nog een kant van de zorgplicht: het doorverwijzen naar het speciaal onderwijs. Daarin zeggen alle reguliere scholen die een kind naar het speciaal onderwijs verwijzen makkelijk dat ze handelingsverlegen zijn. Eigenlijk zou je je moeten afvragen hoe je ervoor zorgt dat je niet meer handelingsverlegen bent.'"

Artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap schrijft 1 onderwijssysteem voor waar iedereen aan deel moet kunnen nemen. Daarover heb ik 2 vragen:

5: Bent u voorstander van 1 onderwijssysteem waar ieder kind les kan krijgen? Of ziet u toch liever regulier en speciaal onderwijs gescheiden? En waarom?

“Het ligt eraan hoe je ‘een onderwijssysteem’ definieert. Ik vind dat het onderwijssysteem moet uitgaan van het belang van het kind. En dat is niet altijd dat alle kinderen bij elkaar in precies dezelfde klas zitten. Maar scholen moeten veel meer doen om dat zo veel mogelijk wel te doen. We kijken nu snel naar het belang van de school of de kosten, en niet persé naar het belang van het kind.”

6: Wat is er volgens u nodig om 1 onderwijssysteem te creëren waar ieder kind aan deel kan nemen? Of acht u dit überhaupt niet uitvoerbaar?

“Kleinere klassen in het regulier onderwijs, leraren beter opgeleid voor zorgleerlingen, meer ondersteuning in de klas, betere huisvesting, meer mogelijkheden voor zorgverlening op school.”

7: Op X schreef u over oud-minister Wiersma nadat hij vertrok: “De eerste minister in decennia die echt het vertrouwen wist te winnen van de mensen in de klas: leerlingen, leraren en ouders. Die geen genoegen nam met mooie praatjes. Of ‘ja, maar zo doen we het altijd al.’ Die écht luisterde en daarmee iets deed.” Waarom kreeg hij wél het vertrouwen? Wat deed hij beter dan zijn voorgangers?

“Hij heeft niet veel kans gehad om allerlei grote wetswijzigingen door te voeren of het systeem te veranderen, daarvoor was hij te kort minister. Wat hij deed was echt luisteren naar wat er in de praktijk speelde. En hij probeerde daar echt wat mee te doen. Bij de basisvaardigheden, waar het niet goed mee gaat, verscholen eerdere ministers zich achter de vrijheid van onderwijs. Minister Wiersma vond: als het niet goed gaat, grijp ik in. Hij hing veel minder achterover dan zijn voorgangers. Ook heeft hij het toezicht versterkt. Hij heeft duidelijk aangegeven dat scholen bewezen lesmethodes moeten gebruiken. Hij heeft een aantal stappen gezet om besturen die niet goed functioneren aan te kunnen pakken. Zijn voorgangers spraken vooral met besturen. Wiersma was meer bezig met hoe het in de klas gaat, met leerlingen, leraren en ouders. Dat was al erg verfrissend. Onze ervaringen met eerdere ministers was dat zij, als wij concrete problemen aankaarten, dat zij zich verscholen achter de vrijheid van onderwijs en dat zij de regie uit handen hebben gegeven. Wiersma nam er geen genoegen mee.”

8: In hoeverre is dit te merken bij de door hem gemaakte wetsvoorstellen, in vergelijking met die van zijn voorgangers?

“Hij heeft er niet zo veel gemaakt. Over het wetsvoorstel verzuim waren we absoluut niet te spreken. Wij waren er heel kritisch op geweest, en toen heeft hij ons gevraagd om samen met het ministerie van OCW een nieuw wetsvoorstel te maken waar we wel mee konden leven, en dat was wel goed gelukt. Wij zijn blij met de Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs die minister Slob al had ingebracht, waar hij verder mee is gegaan. Wij waren blij met de ouder- en jeugdsteunpunten bij samenwerkingsverbanden en het hoorrecht voor leerlingen. Maar dat vonden we niet ver genoeg gaan.”

9: Na met meerdere ministers van OCW te maken hebben gehad: beschrijf wat u zoekt in een toekomstig minister van Onderwijs.

“Deze minister heeft daadkracht, luistert naar mensen uit de praktijk, en gaat vol inzetten op het op orde brengen van de basis in het regulier onderwijs. Wat mij betreft komt er een norm voor kleinere klassen, een gratis lerarenopleiding, meer geld dat op school belandt voor extra ondersteuning (extra handen in de klas). Wij horen zo vaak dat leraren niet weten hoe

zij aan extra ondersteuning kunnen komen, terwijl de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden veel geld over hebben, wat nu niet in de scholen terechtkomt."

Interview 10: Elijah Delsink, voorzitter van LBVSO

Artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap schrijft 1 onderwijssysteem voor waar iedereen aan deel moet kunnen nemen. Daarover heb ik 2 vragen:

Vraag 1: Ben jij voorstander van 1 onderwijssysteem komt waar ieder kind les kan krijgen? Of ziet u toch liever regulier en speciaal onderwijs gescheiden? En waarom?

"Wij zijn sceptisch over inclusief onderwijs en dat komt omdat in 10 jaar tijd passend onderwijs niet onder de knie is gekregen en er nu heel veel gerepareerd moet worden. Er is hiervoor een 25-punten-verbeteragenda en dat schiet voor geen meter op. Naast inclusief moet er gespecialiseerd onderwijs blijven bestaan. Niet ieder vierkantje past door een rondje. Elke leerling zou hierin keuzevrijheid moeten hebben en hopelijk zal de nieuwe wet hoorrecht daarin dienstig zijn."

Vraag 2: Wat is er volgens jou nodig om 1 onderwijssysteem te creëren waar ieder kind aan deel kan nemen? Of acht jij dit überhaupt niet uitvoerbaar?

"Onderwijs is maatwerk voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Als je dat gaat proppen in 1 systeem kom je ook vast te lopen. Wel geloven wij dat er veel franje zoals leerpleinen en zelfregie etc onzin is en zelfs verboden moet worden, want wetenschappelijk onbewezen. Men zou veel voorzichtiger moeten zijn in wat men bedenkt voor ons en het moet wetenschappelijk bewezen zijn. Wij vinden het nu vooral belangrijk dat de basis op orde komt. Ga daar eerst maar goed aan werken."

Vraag 3: Op X schreef jij over oud-minister Wiersma nadat hij vertrok: "Met de komst van minister Wiersma kwam daarin een kentering en verandering ten goede van het onderwijs was op komst." Waaruit bestond die kentering? Wat wilde hij allemaal veranderen?

"Wiersma wilde vooral de macht van schoolbesturen en sectorraden verminderen. Laten we wel wezen; ze hebben er een potje van gemaakt en onderwijs is in 10 jaar tijd onderaan de PISA lijst terecht gekomen. Toch zie je dat daarin nu een beweging wordt gemaakt en het ernaar neigt dat er weer meer verantwoordelijkheid terugkomt bij leraren. Dat zou al een goede ontwikkeling zijn, maar het liefst zien wij dat de overheid de regie weer in handen neemt."

Vraag 4: In hoeverre is dit te merken bij de door hem gemaakte wetsvoorstellen, in vergelijking met die van zijn voorgangers?

"Wiersma had lef en moed en durfde zaken bij de naam te noemen. Dat zorgde voor wetsvoorstellen als hoorrecht en leerrecht. Onder Slob was dat ondenkbaar en kreeg bijna niets een go. Wiersma zijn werk is niet voor niets geweest en veel van zijn werk wordt toch voortgezet maar dan wel in een ander jasje. Iets milder."

Vraag 5: Jij schreef ook dat minister Wiersma begreep dat het onderwijs door de "wasstraat" moet. Beschrijf hoe het onderwijs er volgens jou uit hoort te zien en de veranderingen die daarvoor nodig zijn.

“Dat is te veel om op te noemen, maar sowieso moet het passend onderwijs gefikst worden. Wiersma had een soort druk die hij bleef opvoeren waardoor zaken sneller werden aangepakt. Zo wilde hij ook veel doen aan het falende leerlingenvervoer, maar dat is nu helemaal in verval geraakt en we zijn weer terug bij af.”

Vraag 6: Jullie als LBVSO laten zich op X over allerlei onderwerpen uit. Vinden jullie dat er door beleidsmakers (waaronder juristen) te veel vanuit het medisch model naar jullie en jullie doelgroep wordt gekeken, in plaats van volgens het sociaal model? En zo ja, welke gevolgen kan dit hebben voor de mate van stigmatisering en rechten zoals het recht op passend onderwijs en een gelijkwaardige behandeling?

“We staan 10-0 achter en moeten werkelijk elk onderwerp bevechten met man en zwaard. Wat voor anderen vanzelfsprekend is en men hen automatisch al meerekent in plannen, moeten wij die plek steeds weer opeisen en dan ook nog aangepast te krijgen anders hebben we er nog niets aan. Men ziet toch altijd eerst onze beperking en dan pas de mens en mogelijkheden. Dat werkt altijd tegen ons en zorgt voor veel stigmatisatie en daaropvolgend onkunde. Soms moeten we letterlijk uitschijven wat er nodig is en hoe het beter voor ons werkt. Zolang de maatschappij ons niet accepteert en automatisch meerekent is niemand klaar voor inclusief, niemand. En dat is al te voelen in kleine zaken als toegankelijkheid van gebouwen tot straten.”

Vraag 7: Nu zijn er rapporten over discriminatie. En rapporten over discriminatie noemen handicap en chronische ziekte als 1 grond, terwijl het om een hele diverse groep gaat. Is het volgens jullie beter om deze groep te splitsen in die rapporten?
En in hoeverre voelen jullie (als doelgroep) je vertegenwoordigd ín die rapporten?

“Sowieso moet je alle doelgroepen scheiden in onderzoeken en rapportages. Doordat ze nu en alsnog het op 1 hoop gooien krijg je nooit de uitkomsten die er nodig zijn en dus ook niet de juiste inzet. Dan blijft het achter de parade aanlopen en dweilen voor ons. Een chronische ziekte is wezenlijk anders dan een beperking en daarin zijn dus ook wezenlijke andere behoeftes. We strijden er hard voor om alles gescheiden te houden, maar het is nu nog heel vaak; ‘oh ja die groep was er ook nog en laten we hen dan maar gebruik maken van de resultaten van de reguliere groepsuitslagen, zal vast niet veel verschillen’. En dan moet je weer gaan knokken.”

Vraag 8: In mijn enquête (die ook door jullie is gedeeld op X) heb ik ook gevraagd aan de respondenten of zij bepaalde plekken mijden vanwege hun neurodivergentie. Vinden jullie dat ook deze kant van het verhaal nadrukkelijker genoemd moet worden in rapporten over discriminatie? En voor welke problemen denken jullie dat dit een oplossing dichterbij kan brengen?

“Er is nu natuurlijk niet veel toegankelijk, waardoor mensen met een beperking wegblijven van bijvoorbeeld ontoegankelijke stations, gebouwen en scholen. Dat zorgt voor uitval en uitsluiten. Wat er wel nodig is wordt nooit echt goed in kaart gebracht en dat komt weer omdat wij nooit apart onderzocht worden. We hebben meermaals beleidsmedewerkers van allerlei organisaties op de vingers getikt omdat wij dan niet of minimaal in discriminatie rapportages werden genoemd. Terwijl onze doelgroep juist en het meest gediscrimineerd wordt.”

Vraag 9: Na met meerdere ministers van OCW te maken hebben gehad: beschrijf wat LBVSO zoekt in een toekomstig minister van Onderwijs.

“Lef, hoop en moed. Klinkt eenvoudig maar dat is het absoluut niet omdat je het ook moet durven op te nemen tegen de gevestigde orde en macht van schoolbesturen en sectorraden, maar ook uitgeverijen van de schoolboeken. Een minister met dezelfde drijfveer als Wiersma”.

9 Bijlage 3: Plan van aanpak

9.1 Aanleiding tot het onderzoek

9.1.1 De opdrachtgever, het ECIO

De opdrachtgever is het Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO). Het ECIO is een maatschappelijk gedreven centrum en werkt zonder winstoogmerk aan inclusief onderwijs en overstap naar de arbeidsmarkt. Tactisch, operationeel en strategisch werkt het aan verdere professionalisering en verduurzaming van inclusief onderwijs en het versterken van het zelfvertrouwen van studenten met een ondersteuningsvraag.[163]

Het ECIO adviseert en ondersteunt universiteiten, hogescholen en het mbo bij het inclusiever maken van het onderwijs, zodat alle studenten optimaal kunnen studeren met een opleiding van hun keuze en kunnen doorstromen naar een baan die bij hen past: leren zonder belemmering. Voor het realiseren van impact werkt het ECIO samen met diverse (regionale) partners, studentenorganisaties, belangenverenigingen en het bedrijfsleven.

Het ECIO richt zich op toekomstbestendig onderwijs dat meebeweegt met verdere digitalisering en flexibilisering en waarbij de behoefte van de student centraal staat. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is de belangrijkste opdrachtgever en voert het programma 'Onbelemmerd studeren' uit dat vanuit het ministerie gefinancierd wordt. Concreet bespreken ECIO de impact die het met diens plan gemaakt heeft en de trends en ontwikkelingen die het ECIO zien rondom inclusief onderwijs. Ook bespreekt het ECIO ontwikkelingen bij OCW rondom het thema inclusief onderwijs en deelt het zoveel mogelijk wat er nodig is in de maatschappij.

Het ECIO wil samen met onderwijsinstellingen en andere stakeholders ongelijkheid uitbannen. Drie van de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties sluiten daarop aan, te weten:
Gezondheid en (mentaal) welzijn: ECIO vindt de onderwijsinstelling een belangrijke leefwereld voor studenten. Daarom vindt het ECIO het bevorderen van (mentale) gezondheid van studenten belangrijk.

Kwaliteit van onderwijs: ECIO pleit voor een leeromgeving waarin talentontwikkeling centraal staat. ECIO vindt het belangrijk dat ieders potentieel wordt benut en dat de verantwoordelijkheid van het onderwijs niet bij het diploma stopt, maar nazorg onderdeel is van onderwijskwaliteit.

Ongelijkheid verminderen: "*Iedereen kan erbij en hoort erbij*" als het aan het ECIO ligt. Het ECIO probeert onderwijsinstellingen te enthousiasmeren om het VN-Verdrag te tekenen en een handelingsperspectief tot implementatie te bieden.[164]

9.1.2 Rol ECIO en de relatie met dit onderzoek

Het ECIO is gesprekspartner van het ministerie van OCW. Het ECIO praat met het ministerie van OCW ook steeds meer over de huidige onderwijswetgeving. Verderop in dit document

[163] 'Over ECIO', ecio.nl. Geraadpleegd op onbekende datum van https://ecio.nl/over-ecio/.
[164] 'Sustainable Development Goals voor inclusief onderwijs', ecio.nl. Geraadpleegd op onbekende datum via https://ecio.nl/nieuws/sustainable-development-goals-voor-inclusief-onderwijs/.

wordt beschreven dat het ECIO in haar laatste rapport “De Staat van Inclusief Onderwijs 2023” als aanbeveling onder meer geeft dat nieuwe wetten moeten worden getoetst aan het VN-Verdrag Handicap. Daar wil het ECIO met het ministerie van OCW over praten en meedenken bij het maken van nieuwe wetsvoorstellen. Maar hoe weten we of nieuwe wetsvoorstellen op het gebied van onderwijs aan het VN-Verdrag Handicap voldoet? Deze vraag is belangrijk, want we kunnen pas wetsvoorstellen maken die aan het VN-Verdrag Handicap voldoen als we weten wanneer die aan het VN-Verdrag Handicap voldoen. En daar moet dit onderzoek aan bijdragen.

Dit onderzoek is een juridisch onderzoek en richt zich alleen op de Nederlandse wet en de invloed daarvan op het onderwijs. Op niet-juridische aspecten gaat dit onderzoek niet in.

9.1.3 Wat is inclusief onderwijs?

Voor het ECIO betekent inclusief onderwijs dat elke student zich thuis voelt op de universiteit, hogeschool of mbo-instelling en er een veilig studieklimaat heerst en dat het onderwijs zich aanpast aan de student in plaats van dat de student zich aanpast aan het geldende systeem.
Inclusief onderwijs bestaat wat het ECIO betreft uit twee aspecten, namelijk:

1. Studenten met én zonder ondersteuningsbehoefte leren en studeren samen.
2. Diversiteit wordt gezien als de norm. Dit betekent dat er bij voorbaat wordt uitgegaan van een studentenpopulatie zonder en mét ondersteuningsbehoefte en dat het onderwijs hierop is ingericht. Zodat je als student met een ondersteuningsbehoefte geen aanpassingen of extra voorzieningen nodig hebt. In de praktijk betekent dit dat je een gebouw op voorhand al rolstoeltoegankelijk maakt, in plaats van dat er aanpassingen worden gedaan wanneer belemmeringen worden ervaren.[165]

9.1.4 Problemen die het ECIO ziet

Het ECIO brengt ieder jaar een rapport uit met de titel ‘De Staat van Inclusief Onderwijs’. In het rapport over het jaar 2023 werd een aantal problemen genoemd die nu in het onderwijs aanwezig zijn:

- Er is toenemende stress en prestatiedruk onder studenten.
- Studenten met minder zichtbare hulpvragen, zoals psychische problemen, geven aan niet altijd tevreden te zijn met de geboden hulp of weten waar ze deze hulp kunnen vinden.
- Hogescholen en universiteiten die de intentieverklaring VN-verdrag hebben ondertekend, worstelen met de vertaalslag naar de praktijk. Zo zijn bijvoorbeeld nog niet alle gebouwen rolstoeltoegankelijk en geven sommige docenten aan handvaten te missen om bij te dragen aan inclusief onderwijs.
- Op hoofdlijnen zien we dat het onderwijs hard werkt om extra aanpassingen en maatwerk voor studenten mogelijk te maken, maar dat de basis nog niet altijd op orde is.
- Investeren in een goede basis, kan extra tijd en werk schelen. Zo zijn er bijvoorbeeld, bij een volledig rolstoeltoegankelijk gebouw, geen individuele aanpassingen meer nodig.[166]

[165] 'Wat is inclusief onderwijs?', ecio.nl. Geraapleegd op onbekende datum van https://ecio.nl/publicaties/artikel-wat-is-inclusief-onderwijs/.
[166] ECIO 2023, p. 3.

9.1.5 Het VN-verdrag Handicap

Nederland heeft in 2016 het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag Handicap) geratificeerd.[167] Dit verdrag brengt een aantal verplichtingen met zich mee. Deze verplichtingen samen worden geduid met de term zorgplicht. De zorgplicht voor scholen is het centrale onderwerp in dit onderzoek.

Het algemene doel van het verdrag is het garanderen van een samenleving waarin mensen met een handicap op een gelijkwaardige manier mee kunnen doen. Het verdrag bevat allerlei principes en verplichtingen waaronder inclusief onderwijs voor mensen met een handicap te realiseren.[168]

Lid 1 van artikel 24 van het VN-verdrag Handicap schrijft voor dat er een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus moet komen en ervoor moet zorgen dat mensen met een handicap zich volledig kunnen ontwikkelen op allerlei gebieden en in de maatschappij kunnen meedoen.

9.1.6 Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland

De Alliantie VN-verdrag Handicap bestaat uit Ieder(in), MIND Landelijk Platform GGz, Per Saldo en LFB en werkt nauw samen met de Coalitie voor Inclusie. Deze Alliantie treedt op als gesprekspartner van de overheid en is betrokken bij het maken van implementatieplannen van het VN-verdrag Handicap.[169] In 2019 publiceerde deze Alliantie de 'Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland' (hierna te noemen: Schaduwrapportage). Hieruit blijkt dat de toepassing van het VN-verdrag Handicap nog op veel punten niet goed gaat.[170] De Schaduwrapportage noemt onder andere deze praktijkproblemen, met een (gedeeltelijke) juridische oorzaak:

- Participatie van mensen met een beperking en hun organisaties is onvoldoende gewaarborgd bij het maken van wetgeving en beleid en bij monitoring.
- De regering geeft geen gehoor aan de door andere Verdragsorganen van de VN gedane opdrachten die strekken tot intensivering van de mensenrechtelijke bescherming in de overzeese gebiedsdelen en in alle gemeenten. Deze verplichting omvat het beschikbaar stellen van voldoende middelen aan gemeenten, het zorgdragen voor voldoende deskundigheid en eventueel richtlijnen. Het niet voldoen aan deze verplichtingen verhindert de implementatie van het VN-verdrag Handicap en kan zelfs leiden tot verslechtering.
- Door de verplichtingen van het verdrag te vertalen in vrijblijvende 'actielijnen' en programma's, onderkent de regering onvoldoende het bindend karakter van verdragen en de daarin opgenomen verplichtingen: bij alle hervormingen van wetgeving en beleid, ook in het sociale domein, dient daarom getoetst te worden aan deze verplichtingen.
- Een verplichting om algemene toegankelijkheid te bevorderen is neergelegd in de anti-discriminatiewet Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (Wgbh/cz), maar het begrip toegankelijkheid is niet gedefinieerd. Die bepaling is niet meer dan een vage inspanningsplicht die moeilijk vertaalbaar is in concrete situaties.[171]

In de Schaduwrapportage is ook een apart hoofdstuk geschreven over problemen in het onderwijs.[172] De volgende problemen hebben een (gedeeltelijk) juridische oorzaak:

[167] Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Trb. 2016, 105.
[168] Art. 24 Verdrag inzake rechten van personen met een handicap
[169] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 6.
[170] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019
[171] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 8-9.
[172] Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 36-37.

- Nederland hanteert een tweesporensysteem van speciaal onderwijs naast regulier onderwijs. De Wet passend onderwijs, in 2014 ingevoerd, laat het tweesporensysteem intact. Dit terwijl het VN-Verdrag Handicap een éénspoorsysteem voorschrijft waar iedereen aan deel moet kunnen nemen.
- Het College voor de Rechten van de Mens komt tot de conclusie dat 'een aanzienlijk deel van de personen met een beperking en/of een chronische ziekte naar speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs gaat. Van inclusief onderwijs kan dan geen sprake zijn. Deze verplaatsingen gebeuren omdat het regulier onderwijs ongeschikt geacht wordt voor hen.
- Kinderen hebben zelf geen wettelijke recht op onderwijsondersteuning. De Wet passend onderwijs bepaalt dat scholen mogen beslissen welke ondersteuning zij bieden.
- Samenwerkingsverbanden van scholen en schoolbesturen geven sinds 2015 niet al het beschikbare ondersteuningsgeld uit aan leerlingen met een beperking maar leggen van het beschikbare ondersteuningsgeld reserves aan. De reserves blijven groeien. Door de invoering van de Wet Passend Onderwijs is de financiering niet meer leerlinggebonden.[173]
- De scholen die wel inclusief onderwijs geven worden belemmerd door het financieringssysteem en regelgeving die maatwerk en zorg in het onderwijs tegenwerken. Dit onder meer door het niet ontvangen van voldoende ondersteuningsbudget en een wirwar van regels en instanties terecht van bijvoorbeeld gemeente, zorgkantoor, school en jeugdzorg. [174]
- Op het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) lopen studenten met een beperking aan tegen gebrek aan kennis over beperkingen, zowel bij de beroepspraktijkvorming (stage) als bij de scholen. Vooral studenten afkomstig van het speciaal onderwijs lopen vast door een gebrek aan begeleiding. Een gesprek in april 2019 in het parlement illustreerde aan de hand van casussen hoe studenten met een beperking vroegtijdig uitgeschreven worden door administratieve fouten, dat ondersteuning afhangt van de willekeur van de mentor en van de zwakke rechtsbescherming binnen de mbo-sector.

Een ander probleem, die niet in de Schaduwrapportage is genoemd, maar wel in een rapport over thuiszitters, is dat gemeenten niet allemaal dezelfde definitie van het begrip thuiszitter hanteren. Dat is relevant voor het doel van deze scriptie, want uit dat rapport blijkt dat een substantieel deel van de kinderen in Nederland van school is afgehaakt omdat zij geen goed onderwijs konden krijgen.[175] Het ontbreken van een eenduidige definitie geeft grote problemen in het proces van verzuimregistratie van leerlingen, waardoor de aantallen niet betrouwbaar zijn.[176] Gemeenten hebben de zorgplicht voor thuiszitters, wat voor hen betekent dat zij ervoor moeten zorgen dat zij voor een school voor het thuiszittende kind moeten zorgen.[177]

9.1.7 Inclusief onderwijs in Nederland

Al voordat Nederland het VN-verdrag Handicap ratificeerde, was inclusief onderwijs een thema in het Nederlandse onderwijssysteem, en ook in de Nederlandse politiek. In 2014 is een aantal wijzigingen in meerdere onderwijswetten in werking getreden die meestal worden

[173] Zie onder meer art. 70a Wet op het Primair Onderwijs, vervallen met de invoering van de Wet Passend Onderwijs, art. I, paragraaf Z.
[174] Smits & Schoonheim 2016, p. 17-18
[175] Boomsma 2020, p. 16-17.
[176] Boomsma 2020, p. 9.
[177] Boomsma 2020, p. 5.

geduid met de term Wet passend onderwijs.[178] Het doel van de hele verzameling van wetswijzigingen was dat kinderen met een handicap of beperking beter onderwijs zouden krijgen.

De **zorgplicht** was een van de belangrijkste pijlers van deze wetswijzigingen.

Deze zorgplicht betekent dat, wanneer ouders hun kind dat extra ondersteuning behoeft op een school aanmelden, de school de taak heeft het kind zo goed mogelijk onderwijs te geven. Als de school zelf geen passend onderwijs kan bieden, zoekt de school naar een passende plek. De ouders hoeven dan niet uitgebreid te zoeken.[179] Ook geldt er op het basis- en middelbaar onderwijs een zorgplicht. In het hoger en wetenschappelijk onderwijs is die echter niet wettelijk vastgelegd.[180]

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart, verwachtte te bereiken dat de school zo passend mogelijk onderwijs regelt, evenals de indicatie voor extra ondersteuning afgeeft, dat leraren worden toegerust in het zelf bieden van passend onderwijs en dat de samenwerking en afstemming tussen onderwijs en gemeenten gemakkelijker tot stand ging komen.[181]

De resultaten waar de wetgever op hoopte kwamen er echter niet. Het aantal leerlingen dat niet naar school ging omdat die geen goed onderwijs dat paste bij hun ondersteuningsbehoeften konden krijgen steeg. Ook klaagden veel leraren op het regulier onderwijs dat zij onvoldoende zijn opgeleid om leerlingen met deze ondersteuningsvraag les te geven. Deze en andere problemen zijn in meerdere rapporten over de zorgplicht in het passend onderwijs beschreven.[182]

Het kabinet zat niet altijd stil. Oud-minister Slob (minister tussen 2017 en 2022) heeft in november 2020 25 voorstellen gepresenteerd om passend onderwijs te verbeteren.[183] Ook oud-staatssecretaris Sander Dekker heeft in 2016 de Tweede Kamer laten weten het toezicht op passend onderwijs aan te willen scherpen om de beoogde doelen te halen.[184] Zijn de onderwijswetten goed genoeg volgens de regering? Aangezien er ook in dit decennium weer wetswijzigingen worden ingediend, kunnen we zeggen van niet. Maar het vertrek van oud-minister Dennis Wiersma in de zomer van 2023 heeft wel voor treurnis gezorgd in de onderwijswereld. Zo noemde Lobke Vlaming, de directeur van belangenorganisatie Ouders & Onderwijs Wiersma op X "de eerste minister in decennia die echt het vertrouwen wist te winnen van de mensen in de klas: leerlingen, leraren en ouders".[185] Elijah Delsink, voorzitter van LBVSO, een belangenorganisatie voor leerlingen met een ondersteuningsvraag, schreef op X iets vergelijkbaars.[186] Volgens Delsink begreep Wiersma goed dat er iets groot mis is in het onderwijs en dat het door ‘de wasstraat’

[178] Stb. 2012, 533.
[179] Kamerstuk 33106, nr. 3 (MvT), paragraaf 1.4 ‘De pijlers van het nieuwe stelsel en het referentiekader’.
[180] Art. 40, vierde lid, Wpo; art. 40, vijfde lid, Wec en art. 27, lid 2c, Wvo.
[181] Kamerstuk 33106, nr. 3 (MvT), paragraaf 1.5 ‘De winst van het nieuwe stelsel’.
[182] Ledoux & Waslander 2020
[183] 'Slob verbetert passend onderwijs met 25 maatregelen', rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op onbekende datum, van https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/04/slob-verbetert-passend-onderwijs-met-25-maatregelen.
[184] 'Dekker kondigt steviger toezicht aan op passend onderwijs', poraad.nl. Geraadpleegd op onbekende datum, van https://www.poraad.nl/kind-onderwijs/passend-onderwijs/dekker-kondigt-steviger-toezicht-aan-op-passend-onderwijs.
[185] Onbekende auteur (2023, 23 juni), *Reacties op vertrek Wiersma: ‘onvermijdelijk’, maar ook ‘enorm spijtig’*, NOS. Geraadpleegd op onbekende datum, van https://nos.nl/artikel/2479953-reacties-op-vertrek-wiersma-onvermijdelijk-maar-ook-enorm-spijtig.
[186] Delsink, E. [@lbvso]. (2023, 22 juni). *De hetze rondom minister Wiersma grijpt mij enorm aan. Nadat de onrust weer een beetje begon te liggen en er*. X. Geraadpleegd op onbekende datum, van https://x.com/lbvso/status/1671801707984986117?s=20.

moest.[187] Zowel Vlaming als Delsink vinden dat de voorgangers van Wiersma de problemen in het onderwijs minder goed zagen en begrepen. Maar deze voorgangers hebben wel een grote invloed gehad op de huidige stand van het onderwijs.

Wiersma wilde inclusief onderwijs als norm stellen. Ieder(in), een belangenorganisatie voor mensen met een handicap, was blij met dit streven. Wiersma had er een route opgezet om dit te bereiken. Wel vond Ieder(in) dat er meer moet gebeuren dan destijds voorgesteld werd om de juiste voorwaarden te creëren voor deze heel belangrijke verandering van ons onderwijssysteem, met name om goede zorg en ondersteuning in de klas.[188]

Dit streven van Wiersma is in lijn met het VN-Verdrag Handicap, aldus de Alliantie. In de schaduwrapportage wordt bovendien geklaagd dat het huidige regulier onderwijs onvoldoende inclusief is. Een ander kritiekpunt van de Alliantie is dat kinderen nu zelf geen wettelijke recht op onderwijsondersteuning hebben. De Wet passend onderwijs bepaalt dat scholen mogen beslissen welke ondersteuning zij bieden. Minister Wiersma wilde die macht van schoolbesturen inperken.[189] Voorstanders van het inperken van deze macht vinden dat veel schoolbesturen te weinig van het aan hen gegeven geld investeren in waar het heen zou moeten gaan: de kwaliteit van het onderwijs.[190]

In het rapport ‘De zorgplicht in het passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan’, wordt ook ingegaan op de vraag of de zorgplicht in het onderwijs in lijn is met het VN-verdrag Handicap. In het rapport staat dat de benadering vanuit de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (Wgbh/cz), die een definitie voert in lijn met het VN-Verdrag Handicap, adequaat is voor het mbo maar te smal voor het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Ook staat daar dat die concrete norm zoals die in de Wgbh/cz in andere gelijkheidswetten ontbreekt.[191] Dit rapport is gemaakt op verzoek van het Ministerie van OCW en het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.[192]

De zorgplicht wordt uitgevoerd door scholen. In het rapport komen zowel positieve resultaten als negatieve. Een positieve ontwikkeling is dat de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) de zorgplicht vooral procedureel benadert en daardoor scholen voldoende geprikkeld worden om zorgvuldig per leerling na te gaan wat die nodig heeft. De zorgplicht op het mbo heeft niet geleid tot een toename aan afgewezen studenten. Ook de beperking van de doelgroep tot die van de Wgbh/cz roept niet meteen bijzondere vragen op. Verder blijkt het toelatingsrecht van deelnemers niet tot specifieke moeilijkheden te leiden. En over het algemeen kan niet worden gesteld dat de positie van deelnemers of hun ouders in het mbo verslechtert. Wel is er onzekerheid en onduidelijkheid bij de instellingen zelf over criteria uit de Wgbh/cz, met name over de toepassing van het geschiktheidscriterium in concrete en individuele situaties bestaat veel discussie op de instellingen. Er is ook geen procesrecht, wat betreft vormvereisten, termijnen, waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid

[187] Delsink, E. [@lbvso]. (2023, 27 juni). *Beste VVD, MP Rutte, Sophie Hermans De afgelopen dagen zijn voor mij een emotionele rollercoaster vanwege het trieste vertrek van*. X. Geraadpleegd op onbekende datum, van https://x.com/lbvso/status/1673626607108386816?s=20.
[188] 'Minister Wiersma: 'Inclusief onderwijs wordt de norm'', nationaleonderwijsgids.nl. Geraadpleegd op onbekende datum, van https://www.nationaleonderwijsgids.nl/speciaal-onderwijs/nieuws/64936-minister-wiersma-inclusief-onderwijs-wordt-de-norm.html.
[189] Onbekende auteur (2023, 19 april), *Scholen te vrij in besteding overheidsgeld', minister wil controle terug*, NOS. Geraadpleegd op onbekende datum, van https://nos.nl/artikel/2472013-scholen-te-vrij-in-besteding-overheidsgeld-minister-wil-controle-terug.
[190] Onbekende auteur (2023, 21 oktober), Onderwijs wil meer geld, maar 'scholen hebben 8 miljard euro op rekening', NOS. Geraadpleegd op 13 mei 2024, van https://nos.nl/artikel/2494818-onderwijs-wil-meer-geld-maar-scholen-hebben-8-miljard-euro-op-rekening.
[191] Bierkens & Zoontjens 2020, p. 53.
[192] Bierkens & Zoontjens 2020, p. 1.

van de GPO, waarborgen van evenwichtige benadering en behandeling van partijen, van geschilbehandeling en van uitspraak vastgelegd in de wet.[193]

Hoewel de GPO goed zorgt voor procedurele waarborgen, is de zorgplicht in de praktijk een open norm die op verschillende manieren geïnterpreteerd wordt door de GPO en het College voor de Rechten van de Mens. Ook bij de rechter zijn er procedurele waarborgen.[194]

Kort samengevat kunnen we concluderen dat er in het verleden heel wat inspanningen zijn gedaan, ook op het gebied van wetgeving, om het Nederlandse onderwijs inclusiever te maken. Maar de uitwerking laat echter zien dat de wetgever de doelen, zoals die op het gebied van de zorgplicht uit het VN-Verdrag Handicap daar niet mee heeft gehaald.

9.2 Doel van het onderzoek

De inhoud van de zorgplicht is het belangrijkste onderwerp in dit onderzoek. In de Schaduwrapportage werd een aantal problemen opgenoemd. Zo werd over toegankelijkheid genoemd dat het een vage inspanningsplicht lijkt die niet vertaalbaar is in concrete situaties, dat kinderen geen wettelijk recht op ondersteuning hebben. De wet heeft een rol in dit soort zaken.

Zo staat er in de wet iets over de inhoud van de zorgplicht voor scholen. Maar blijkbaar is de wet volgens de Schaduwrapportage niet goed genoeg om problemen als hierboven op te lossen. Dit onderzoek moet in beeld brengen waar het in de huidige wetgeving aan schort en aanbevelingen doen hoe dit kan worden verbeterd.
In dit onderzoek worden aanbevelingen gegeven voor de invulling van de zorgplicht voor scholen. Zo is toegankelijkheid een onderdeel van de zorgplicht, maar moet het volgens de Schaduwrapportage geen vage inspanningsplicht meer zijn, maar een uitgebreid begrip en mensen moeten zich in concrete situaties op kunnen beroepen.

Zoals in paragraaf 1.7. is aangegeven, waren de intenties in het verleden goed, maar mankeert er aan de wetgeving nogal wat. Volgens Delsink en Vlaming was oud-minister Wiersma de eerste in lange tijd die dit begreep. Het onderzoek wil het ECIO gebruiken om met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overleg te gaan met het doel aanvullingen of aanpassingen in bestaande wetgeving of beleid te realiseren om de hierboven beschreven problemen met betrekking tot de invulling van de zorgplicht door scholen en gemeenten op te lossen.

In het rapport ‘De Staat van Inclusief Onderwijs 2023’ van het ECIO werd onder meer deze aanbevelingen gegeven:

- Toets nieuwe wetten en voorstellen in het onderwijs op het VN-verdrag. Dit onderzoek moet bij gaan dragen aan het maken van nieuwe wetten en vooral duidelijkheid bieden over wanneer wetgeving voldoet aan het VN-Verdrag Handicap. In de eerdergenoemde Schaduwrapportage werden meerdere problemen genoemd, zoals vrijblijvende actielijnen en een gebrek aan rechtsbescherming.
- Het opstellen van een landelijke norm voor basisondersteuning waarin wordt afgesproken welke minimale basisvoorwaarden en basisondersteuning geregeld moeten zijn, kan bijdragen aan het waarborgen van de toegankelijkheid van het

[193] Bierkens & Zoontjens 2020, p. 4-5.
[194] Bierkens & Zoontjens 2020, p. 28-29

hoger onderwijs voor studenten met een ondersteuningsvraag.[195] Uit die Schaduwrapportage blijkt onder meer dat een norm als toegankelijkheid niet meer is dan een vage inspanningsplicht die niet vertaalbaar is in concrete situaties. Dit onderzoek moet er mede aan bijdragen dat begrippen als toegankelijkheid, als onderdeel van de zorgplicht, geconcretiseerd kunnen worden, wat ook de rechtsbescherming van leerlingen moet verbeteren.

De aanbevelingen uit het onderzoek kunnen gebruikt door het ECIO worden om voorstellen te doen om tekortkomingen in de bovengenoemde wetten op te lossen. Dit onderzoek heeft als doel deze problemen uitgebreid in beeld te brengen en met oplossingen te komen die het ECIO kan gebruiken in gesprekken met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De aanbevelingen kunnen bestaan uit zowel nieuwe wetsvoorstellen als uit het concreter definiëren van begrippen in al bestaande wetten.

9.3 Centrale vraag

Op welke wijze moet de zorgplicht in de huidige Nederlandse wetgeving worden uitgewerkt om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit art 24 van het VN-Verdrag Handicap?

Deze vraag heeft alles te maken met het eindproduct voor het ECIO. Het doel van dit onderzoek is om niet alleen de bestaande problemen in beeld te brengen, maar ook om met aanbevelingen te komen. Het ECIO wil de bevindingen gebruiken om samen met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te gaan werken aan wetsvoorstellen om juridische problemen bij de uitvoering van inclusief onderwijs te verkleinen. Daarom is het relevant om te weten welke aanpassingen aan de Nederlandse wet of de uitvoeringspraktijk nodig zijn om inclusief onderwijs te realiseren, en daar zal in de conclusie op in worden gegaan.

9.4 Deelvragen

De eerste deelvraag luidt: Welke verplichtingen vloeien voort uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap?[196]

Deze vraag is gekozen omdat artikel 24 over het onderwijs gaat. Er wordt echter niet alleen naar artikel 24 gekeken. In artikel 1 staat de doelstelling van het VN-Verdrag Handicap. In artikel 3 staan algemene beginselen en in artikel 4 staan algemene verplichtingen. Omdat deze beginselen en verplichtingen ook gelden in het onderwijs, worden ook deze artikelen behandeld bij de beantwoording van deze deelvraag. Deze verplichtingen moeten nagekomen worden, daarom is het van belang om deze verplichtingen goed in beeld te hebben.

De tweede deelvraag luidt: Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de zorgplicht uit het VN-Verdrag Handicap?

Bij de beantwoording van deze vraag wordt vooral gekeken naar hoe de zorgplicht op dit moment in de Nederlandse onderwijswetten is omschreven (voor welke dingen gezorgd

[195] ECIO 2023, p. 32.
[196] Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

moet worden, maar ook welke dingen wél in het VN-Verdrag Handicap staan, maar niet in Nederlandse onderwijswetten). Ook wordt gekeken naar in hoeverre de in de wet omschreven zorgplicht gemonitord wordt.

In het eerste hoofdstuk van deze Plan van Aanpak is verwezen naar de Schaduwrapportage, waar een aantal problemen is opgenoemd bij het naleven van het VN-Verdrag Handicap. Zo stond in de Schaduwrapportage dat toegankelijkheid niets meer lijkt dan een vage inspanningsplicht die moeilijk vertaalbaar is in concrete situaties. Hierbij wordt in beeld gebracht hoe concreet de huidige wetgeving is om dit soort problemen op te lossen. In dit voorbeeld gaat het over hoe duidelijk de definitie van toegankelijkheid is afgebakend en hoe dat verbeterd kan worden, zodat dit in concrete situaties wel vertaalbaar is.

De derde deelvraag luidt: Welke tekortkomingen worden er op dit moment in het onderwijs in Nederland ervaren bij de invulling van de zorgplicht?

Het ECIO adviseert universiteiten en hogescholen bij het vormgeven van inclusief onderwijs en is daarnaast gesprekspartner van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bij deze deelvraag wordt door middel van praktijkonderzoek onderzocht welke tekortkomingen en belemmeringen worden ervaren. Deze vraag is gekozen omdat de tekortkomingen iets zeggen over wat verbeterd moet worden.

9.5 Verkennende literatuurstudie

In het onderzoek wordt onder meer gebruik gemaakt van het promotieonderzoek van Brechtje Paijmans. Zij is als advocaat en wetenschapper gespecialiseerd in het onderwijsrecht en aansprakelijkheidsrecht en is aan de Universiteit Leiden bijzonder hoogleraar Conflictoplossing en Rechtsbescherming in het Onderwijs. Zij houdt zich bezig met welke werkwijzen in geschilbehandeling bijdragen aan kwalitatieve en duurzame oplossingen van conflicten in het onderwijs, en hoe de toegankelijkheid van de rechtsbescherming in het onderwijs verbeterd kan worden.[197]

Haar promotieonderzoek heet ‘De zorgplicht van scholen’. De zorgplicht waar haar onderzoek over gaat houdt in dat scholen de plicht hebben om op de eigen of op een andere school passend onderwijs te realiseren voor een leerling.[198] Haar onderzoek gaat over hoe ver deze zorgplicht in juridische zin reikt en wat deze zorgplicht voor scholen en leerlingen concreet meebrengt aan te leveren inspanningen en gerechtvaardigde verwachtingen.[199] De resultaten van haar onderzoek worden geanalyseerd in het licht van de uit het VN-Verdrag Handicap voortvloeiende plichten op het gebied van onderwijs. Bij dat onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van jurisprudentie.

In haar onderzoek viel op dat rechters besluiten van scholen terughoudend toetsen vanwege de grote beleidsvrijheid voor scholen.[200] Zo oordeelde de bestuursrechter eens dat de school discretionaire bevoegdheid had om een kind te verwijderen, omdat die niet in de ondersteuning kon voorzien.[201] De Kantonrechter Breda oordeelde eens dat stichting Opmaat niet had gehandeld als redelijk bekwaam en redelijk handelende school, omdat zij

[197] ‘Brechtje Paijmans benoemd tot bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Leiden’, onderwijsgeschillen.nl.
[198] Zie onder meer art. 40 lid 4 Wet op het primair onderwijs
[199] Paijmans 2013, p. 1.
[200] Paijmans 2013, p. 413.
[201] Rb. Midden-Nederland 28 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:755.

gemaakte plannen niet uitvoerde.[202] Uit een uitspraak van de Raad van State blijkt dat ouders een moeilijke bewijspositie hebben als zij willen aantonen dat het besluit van de school niet juist is. Als zij een deskundige inschakelen, wordt er een hoge eis gesteld dat er concrete aanknopingspunten zijn voor twijfel aan de juistheid van het deskundigenrapport van de school.[203] Hoewel in de meeste gevallen de ouders geen vorderingen kregen toegewezen van de scholen, wordt de inhoud van de zorgplicht wel getoetst en verduidelijkt. Uit deze jurisprudentie blijkt dat het in de praktijk moeilijk is om vast te stellen dat een school de zorgplicht heeft geschonden, maar valt wel een aantal overwegingen op, die de zorgplicht op dat punt inzichtelijker maken. Wel is het zo dat die overwegingen hun herkomst vinden in concrete situaties, en daardoor niet in alle situaties onverkort kunnen worden toegepast.[204]

Bij de jurisprudentie over de zorgplicht die in het promotieonderzoek van Paijmans wordt aangehaald, wordt gekeken of de doelen uit het VN-Verdrag Handicap invloed hebben gehad op de uitspraken. Denk hierbij aan controle op de juistheid van de aangeleverde informatie door de school, de beleidsvrijheid van de scholen en de grenzen daaraan, of de mogelijkheden die de scholen hebben om aan de zorgplicht te voldoen. Tevens wordt er ook gekeken naar of bij deze rechtszaken aandacht is geweest voor de zaken waar het volgens de Schaduwrapportage nog aan tekort schiet. Uit een uitspraak van de Raad van State blijkt dat ouders een moeilijke bewijspositie hebben als zij willen aantonen dat het besluit van de school niet juist is. Als zij een deskundige inschakelen, wordt er een hoge eis gesteld dat er concrete aanknopingspunten zijn voor twijfel aan de juistheid van het deskundigenrapport van de school.[205] In dit voorbeeld is de juistheid van de informatie waar het besluit op gebaseerd is een verantwoordelijkheid die aan de procederende partijen wordt gelaten, in plaats van dat er een onafhankelijke controleur de juistheid van die informatie die de school aanlevert, beoordeelt. Hier zou als aanbeveling kunnen worden gegeven dat de deskundigen die de besluiten nemen, vanwege hun grote invloed en opleiding, scherp worden toegezien op de juistheid van de informatie die ze leveren, vergelijkbaar met de Garantenstellung in het strafrecht.

De Garantenstellung is overigens niet wettelijk vastgelegd, maar komt voort uit een arrest van de Hoge Raad.[206] In dat arrest werd een verpleegster veroordeeld voor dood door schuld vanwege het geven van een verkeerd middel, waardoor een patiënt overleed. Volgens de Hoge Raad had zij door haar kennis (ze was verpleegster) de juistheid van de vloeistof moeten controleren, wat zij niet deed. Bij dat arrest van de Hoge Raad had de Garantenstellung invloed op de delictsomschrijving en de strafmaat. In de uitspraak van de Raad van State zou de Garantenstellung toegepast moeten worden in de mate van zorgvuldigheid over de juistheid van de informatie op basis waarvan een besluit wordt genomen en wordt daar door een onafhankelijke partij op toegezien (arbitrage), in plaats van dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de informatie alleen bij de procederende partijen wordt gelaten. In deze zaak was er ook ongelijkheid is tussen de partijen in de bewijspositie, want de Raad van State stelde hoge eisen aan het geven van concrete aanknopingspunten voor twijfel van de juistheid van het rapport van de school, waardoor de deskundige die door de ouders is ingeschakeld en het deskundigenrapport van de school geen gelijkwaardige partijen zijn in het proces.

Het advies van de Raad van State bij de Wet Passend Onderwijs wordt ook betrokken bij dit onderzoek. De Raad van State geeft bij ieder wetsvoorstel een advies waarin onder meer

[202] Ktr. Rb. Breda 11 april 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BW3199.
[203] Raad van State 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2822.
[204] Paijmans 2013, p. 411.
[205] Raad van State 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2822.
[206] HR 19 februari 1963, NJ 1963/512.

wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid, de gevolgen, of het door de indiener beoogde doel ermee gediend wordt, en of het in strijd is met de rechtsstaat. Van belang is dat lessen uit het advies van de Raad van State bij dat wetsvoorstel ook getrokken kunnen worden bij toekomstige wetsvoorstellen. Bovendien waren er vanuit het onderwijsveld voor de invoering al grote zorgen over het wetsvoorstel, dus een reactie van de Raad van State op die zorgen is ook van belang. De leraren vreesden door het wetsvoorstel dat zij de op hen geruste zorgplicht voor de leerlingen slechter konden uitvoeren. Die zorgen waren zo groot dat ze ervoor gingen staken (de foto op het voorblad is gemaakt op een van de dagen waarin tegen dit plan werd gedemonstreerd).[207] En die zorgen zijn voor een groot deel uitgekomen. Veel leraren klagen onder meer dat zij niet goed genoeg voor leerlingen met een ondersteuningsvraag konden zorgen vanwege de toegenomen werkdruk en onvoldoende kennis hebben om les te geven aan leerlingen met een bijzondere ondersteuningsbehoefte.[208]

Zoals in de Schaduwrapportage al is aangegeven, zijn er meerdere uitvoeringsproblemen, waarvan de problemen in de uitvoering van de zorgplicht in dit onderzoek behandeld gaat worden. Hieruit moet opgemaakt worden of de uitvoeringsproblemen al vooraf door de Raad van State al worden overzien, of dat de uitvoeringsproblemen alleen achteraf in rapporten worden behandeld.

In het advies van de Raad van State over de Wet Passend Onderwijs staat onder meer: “De Afdeling is van oordeel dat de betrokkenheid van deskundigen en het stellen van inhoudelijke criteria als hiervoor bedoeld noodzakelijk zijn om tot een afgewogen oordeel over de toelaatbaarheid te kunnen komen. Dat is eveneens van belang om de beslissing zo te kunnen motiveren dat die in bezwaar en beroep kan standhouden.” Ook staat er: “Met het voorstel vervallen ook de landelijke criteria die uitwerking zouden kunnen geven aan het weinig precieze criterium “een kind dat extra ondersteuning behoeft”. Met het wegvallen van inhoudelijke criteria voor de indicatie krijgen de samenwerkingsverbanden een ruime beleidsvrijheid, die voor scholen en ouders niet goed controleerbaar is en voor de rechter niet goed toetsbaar zal zijn.”[209] Hier pleit de Raad van State voor inhoudelijke criteria voor een aantal bergrippen die relevant zijn in het desbetreffende wetsvoorstel, zoals voor “een kind dat extra ondersteuning behoeft”. In de Schaduwrapportage werd genoemd dat een begrip als toegankelijkheid lijkt op een vage inspanningsplicht die moeilijk vertaalbaar is in concrete situaties. Hier ging de Raad van State ook in op de behoefte aan de vertaalbaarheid in concrete situaties en de huidige onmogelijkheid daartoe. Volgens het onderzoek van Paijmans is dit probleem dat de Raad van State destijds opmerkte, nog niet opgelost.

Tevens wordt gebruik gemaakt van het rapport ‘De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan’ van I.C. Bierkens en P.J.J. Zoontjens. Beiden deden het onderzoek namens het Kohnstamm Instituut, een afdeling binnen de Universiteit van Amsterdam, dat zich bezighoudt met opdrachtonderzoek naar onderwijs, opleiding, opvoeding en jeugdhulp. Dit onderzoek maakt deel uit van de landelijke evaluatie passend onderwijs en is daarin opgenomen op verzoek van het Ministerie van OCW en het Nationaal regieorgaan Onderwijsonderzoek. Het betreft onderzoek naar juridische aspecten van passend onderwijs.[210] Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, wordt de tweede

[207] Onbekende auteur (2012, 6 februari), *Staking wegens bezuiniging passend onderwijs’*, nu.nl. Geraadpleegd op onbekende datum, van https://www.nu.nl/economie/2734246/staking-wegens-bezuiniging-passend-onderwijs.html.
[208] ‘Passend onderwijs schaadt leerlingen’, aob.nl. Geraadpleegd op onbekende datum, van https://www.aob.nl/actueel/artikelen/te-veel-leerlingen-hebben-geen-baat-bij-passend-onderwijs/.
[209] Kamerstukken II, 2011/12, 33106 (advies RvS), p. 7.
[210] Bierkens en Zoontjens 2020, p. 1.

deelvraag ook ingegaan op monitoring. Aangezien, zoals de titel al zegt, het rapport ingaat op juridische handhaving, is dit rapport relevant voor het onderzoek.

Dit onderzoek gaat over hoe de zorgplicht in de Nederlands wetgeving moet worden uitgewerkt om te voldoen aan de verplichtingen uit het VN-Verdrag Handicap.

Het ECIO, de opdrachtgever, werkt samen met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en verbindt het ministerie met de nodige partners bij het bieden van inclusief onderwijs. En zo bespreekt het ECIO met het ministerie ook de ontwikkelingen met betrekking tot inclusief onderwijs.

Vanuit ministeries wordt aan het opstellen van wetgeving gewerkt. Dit onderzoek moet er mede voor zorgen dat het begrip zorgplicht beter tot zijn recht komt in de Nederlandse wetgeving. Aangezien dit onderzoek bij moet dragen aan het maken van voorstellen om het onderwijs inclusiever te maken en van fouten uit het verleden te leren, is het van belang om de huidige Nederlandse wetgeving die over het bieden van inclusief onderwijs gaat in beeld te brengen. Niet alleen de wetgeving zelf, maar ook de doelstelling die de wetgever hoopte te bereiken en of de problemen in het realiseren van deze doelen al bij voorbaat te overzien waren.

Uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap vloeien verplichtingen voort, die tezamen iets zeggen over de zorgplicht voor scholen. Deze inhoud van deze verplichtingen moet goed in beeld worden gebracht. In het artikel staan allerlei begrippen, zoals “hoogwaardig”, “inclusief” en “redelijke aanpassingen”. Al deze begrippen en de concretisering ervan, hebben invloed op de uitvoering van de zorgplicht en de rechtsbescherming van leerlingen die er afhankelijk van zijn.

Helaas blijkt uit meerdere rapporten dat scholen nogal tekortschieten in het bieden van passend onderwijs. Hoe deze tekortkomingen ontstaan moet in beeld worden gebracht. Sommige van deze tekortkomingen kunnen met betere wetgeving of concretisering van begrippen in al bestaande wetgeving worden verbeterd.

9.6 Onderzoeksmethoden

Deelvraag 1 luidt: Welke verplichtingen vloeien voort uit artikel 24 van het Verdrag?

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap, omdat daar de verplichtingen in staan. Tevens worden de artikelen 1, 3 en 4 gebruikt, omdat deze iets zeggen over de doelstelling, algemene plichten en algemene beginselen, die ook gelden voor de zorgplicht in het onderwijs.

Deelvraag 2 luidt: Op welke wijze geeft Nederland invulling aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap?

Voor de beantwoording van [deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van literatuuronderzoek uit de Nederlandse wet. Om precies te zijn in deze wetten:

- Wet op het primair onderwijs
- Wet voortgezet onderwijs
- Wet op de expertisecentra
- Wet hoger en wetenschappelijk onderwijs

- Wet educatie en beroepsonderwijs
- Wet taal en toegankelijkheid
- Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte
- Wet op het onderwijstoezicht
- Wet goed onderwijs en bestuur

Deelvraag 3 luidt: Welke tekortkomingen worden er op dit moment in het onderwijs in Nederland ervaren bij de invulling van de zorgplicht?

Voor de beantwoording van de deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van de rapporten die in het verleden zijn geschreven over de uitvoering van de zorgplicht waar ook wordt ingegaan op de rechtsbescherming en de juridische handhaving.

Ook wordt gebruik gemaakt van interviews. De beoogde respondenten zijn:
Jacqueline Schoonheim en José Smits: Zij hebben onder regie van de Alliantie VN-verdrag Handicap, de Schaduwrapportage opgesteld. Uit de interviews moet worden achterhaald hoe zij te werk zijn gegaan om de door hen gesignaleerde problemen in beeld te krijgen. Van deze informatie hoop ik dat dit rechters handvatten kan bieden om in concrete gevallen goed te gaan toetsen. Hierin gaat het om kwalitatief onderzoek.

Lobke Vlaming van Ouders & Onderwijs en Elijah Delsink van LBVSO: Beiden schreven op X na het vertrek van oud-minister Wiersma als Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs dat hij de eerste minister in lange tijd is die de problemen in het onderwijs begreep en ook goed luisterde naar ouders, leerlingen en leraren. Omdat de meeste wetsvoorstellen door ministers in worden gediend, wil ik van beiden weten wat oud-minister Wiersma beter begreep en deed dan zijn voorgangers, en waaruit dat te merken was. Deze informatie moet duidelijkheid bieden over hoe ministers de zorgplicht en de problemen daar moeten benaderen.

Een jurist bij het ECIO: Het ECIO is de opdrachtgever van dit onderzoek. In het rapport “De Staat van Inclusief Onderwijs 2023” staat als aanbeveling onder meer “toets nieuwe wetten aan het VN-Verdrag Handicap”. Omdat deze aanbeveling in dat rapport staat, en het ECIO dit onderzoek wil gebruiken om deze aanbeveling uit te voeren, is het belangrijk om te weten wanneer wetgeving volgens het ECIO aan het VN-Verdrag Handicap voldoet.

9.7 Planning

Met het ECIO is op dit moment afgesproken dat het contract wordt getekend voor een periode van 1 januari tot en met 30 april. Het ECIO heeft aangegeven dat het contract, indien nodig, verlengd kan worden. In die periode spreek ik 1 keer in de week met mijn scriptiebegeleider van het ECIO. Op dit moment heb ik geen werk, dus ik kan er in de komende maanden veel tijd aan besteden.

Ik durf op dit moment nog niet te voorspellen hoe lang ik hier precies over ga doen. Wel ben ik tijdens mijn stage door mijn stagebegeleider ervaren als iemand die bovengemiddeld snel werkt.

Ik vermoed dat de beantwoording van de vragen die met literatuuronderzoek te beantwoorden zijn niet veel dagen gaan kosten, doordat de benodigde literatuur al bestaat.

Voor de beantwoording van de deelvragen waar ik de interviews voor nodig heb, ben ik afhankelijk van de medewerking van respondenten.

Pas als ik de resultaten heb van de interviews, kunnen de resultaten goed geanalyseerd worden, evenals het eindproduct voor het ECIO.

9.8 Literatuurlijst

Alliantie VN-verdrag Handicap 2019
Alliantie VN-verdrag Handicap, *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*, Utrecht: Alliantie VN-verdrag Handicap 2019

Bierkens & Zoontjens 2020
I.C. Bierkens & P.J.J. Zoontjens, *De zorgplicht in het passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2020.

Boomsma 2020
S. Boomsma, *Thuiszitters tellen. Een ander perspectief voor thuiszitters*, Bunnik: Oudervereniging Balans 2020.

ECIO 2023
Expertisecentrum Inclusief Onderwijs, *De Staat van Inclusief Onderwijs 2023*, Den Bosch: ECIO 2023.

Ledoux & Waslander 2020
G. Ledoux & S. Waslander, *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2020

Paijmans 2013
B.M. Paijmans, *De zorgplicht van scholen*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2013.

Smits & Schoonheim 2016
Jose Smits & Jacqueline Schoonheim, *Schendingen recht op inclusief onderwijs*, Amsterdam: NSGK 2016