

embargo

op de tekst van dit advies
rust een embargo tot
23 juni 2020, 10.30 uur

advies
steeds inclusiever

onderwijsraad

steeds
inclusiever

raad
wijs
onder

steeds
inclusiever

	Woord vooraf	7
	Samenvatting	8
1	Aanleiding	
	Onderwijs heeft de opdracht inclusiever te worden	13
1.1	Mensen met een beperking hebben ondersteuning en toerusting nodig om te kunnen meedoen aan de samenleving	14
1.2	Inclusie onderdeel van juridische kaders en internationaal recht	15
1.3	Samenleving kan inclusiever worden – ook het onderwijs	18
1.4	Adviesvraag: hoe kan het onderwijs inclusiever worden?	21
2	Advies	
	Zorg dat alle scholen klaarstaan voor leerlingen met een beperking	25
2.1	Wat is inclusiever onderwijs?	26
2.2	Inclusiever onderwijs vergt dat de school klaarstaat met ondersteuning en toerusting	28
2.3	Schoolleiders, bestuurders en overheid dragen zorg dat alle scholen steeds beter klaarstaan	33
3	Aanbeveling 1	
	Waarborg ondersteuning en toerusting op alle scholen	37
3.1	Baken de doelgroep af	38
3.2	Verbreed de zorgplicht in het primair en voortgezet onderwijs	40
3.3	Pas het takenpakket van samenwerkingsverbanden aan	43
3.4	Ontwikkel een wettelijke norm voor lichte ondersteuning en toerusting in het primair en voortgezet onderwijs	47
3.5	Voer ook zorgplicht in het middelbaar beroepsonderwijs in	52
3.6	Verhelder verantwoordelijkheden voor het organiseren van ondersteuning en toerusting	53
4	Aanbeveling 2	
	Breng onderwijssoorten dichter bij elkaar	59
4.1	Bied maatwerk voor leerlingen met een beperking	60
4.2	Neem inclusiever onderwijs als uitgangspunt voor het onderwijshuisvestingsbeleid	64
4.3	Maak expertise en faciliteiten voor inclusiever onderwijs beschikbaar voor alle scholen	65
4.4	Vergroot expertise van scholen voor inclusiever onderwijs ook door formele scholing	68
5	Aanbeveling 3	
	Breng bekostiging, toezicht en regelgeving in lijn met het streven naar inclusiever onderwijs	71
5.1	Bekostig schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs rechtstreeks voor alle lichte onderwijsondersteuning en -toerusting	72
5.2	Blijf samenwerkingsverbanden bekostigen voor zwaardere en complexe vormen van ondersteuning	73
5.3	Zorg voor toereikende budgetten, ook voor innovaties	75
5.4	Werk toe naar integratie van budgetten voor onderwijs en zorg	76
5.5	Lijn het inspectiekader uit met verbrede zorgplicht	77
5.6	Harmoniseer wet- en regelgeving voor onderwijs en ondersteuning en zorg	78
	Bijlage 1	
	Korte geschiedenis van beleidsprogramma's voor leerlingen met een beperking	80
	Bijlage 2	
	Een vergelijking van inclusiever onderwijs met de eerdere beleidsprogramma's	85
	Geraadpleegde deskundigen	90
	Literatuur	92

Woord vooraf

*“El arte más poderoso de la vida, es hacer del dolor un talismán que cura.
¡Una mariposa renace florecida en fiesta de colores!”
[De meest krachtige kunst in het leven is om van pijn een talisman te maken die geneest.
Als een vlinder die herboren wordt en opbloeit in een festival van kleur!]*

*Uitspraak van Frida Kahlo, Mexicaans surrealistisch kunstschilder (1907-1954).
Frida Kahlo had ernstige lichamelijke beperkingen als gevolg van
kinderverlamming en een zwaar verkeersongeluk in haar jeugd.*

Voor u ligt het advies *Steeds inclusiever*. In dit advies gaat de Onderwijsraad na hoe het onderwijs inclusiever kan worden voor leerlingen en studenten met een beperking. De raad hanteert een perspectief voor de lange termijn, met inclusiever onderwijs als stip aan de horizon. Hij adviseert om inclusiever onderwijs stapsgewijs te realiseren.

De Onderwijsraad heeft dit advies ontwikkeld op verzoek van de minister, met het oog op het einde van de vijfjarige beleidsperiode Passend onderwijs. Maar terwijl we dit advies aan het voorbereiden waren, brak de covid-19-pandemie uit. Deze crisis trekt een enorme wissel op het onderwijs. Scholen en universiteiten moesten half maart abrupt overschakelen naar afstandsonderwijs. Sinds een maand wordt langzaam en gefaseerd per onderwijssector overgegaan naar (deels) fysiek onderwijs in combinatie met onderwijs op afstand. Hoe en hoe lang deze situatie voortduurt, is onzeker. Dit alles heeft zeer ingrijpende consequenties voor leerlingen en studenten, voor hun ouders en familieleden, voor leraren, docenten en andere onderwijsprofessionals en voor schoolleiders, opleidingsdirecteuren en schoolbestuurders. Het is een ingewikkelde opgave om onder deze omstandigheden alle leerlingen en studenten in beeld te houden en zo goed mogelijk onderwijs te verzorgen. Daarbovenop vormen alle maatregelen voor ieders gezondheid, het roosteren, het indelen van de fysieke ruimte, en het (openbaar) vervoer van leerlingen, studenten en personeel een enorme uitdaging. Oftewel, iedereen in de onderwijspraktijk wordt nu volop in beslag genomen door de coronacrisis en de gevolgen ervan. Deze urgente situatie maakt dat het voor iedereen betrokken bij onderwijs nu niet het goede moment is om na te denken en te spreken over de inhoud van dit advies.

Echter, gelet op het belang van een goed perspectief voor leerlingen en studenten met een beperking stuurt de raad zijn advies toch nu aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Zo kan de minister er kennis van nemen en het benutten bij de aanstaande voorbereiding van de toekomstagenda van Passend onderwijs en de parlementaire behandeling daarvan. Als de situatie in het onderwijs enigszins is gestabiliseerd, ontstaat er meer ruimte en aandacht voor langere-termijn-onderwijsvraagstukken, zoals inclusiever onderwijs. Dan kunnen betrokkenen bij het onderwijs in volle breedte met elkaar in gesprek over dit advies *Steeds inclusiever*. We zullen het advies tegen die tijd nadrukkelijker onder de aandacht brengen. We hopen dat de tijdens deze crisis opgedane ervaringen zoals de waardevolle uitwisseling van inzichten en tutorials binnen de beroepsgroep leraren dan kunnen bijdragen aan het realiseren van inclusiever onderwijs. Wij wensen iedereen in en om het onderwijs veel sterkte en succes in deze ongekende tijden.

Prof. dr. E. H. Hooge
voorzitter

Drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur

Samenvatting

In dit advies gaat de Onderwijsraad na hoe het onderwijs inclusiever kan worden. Hij adviseert dat steeds meer scholen en mbo-instellingen voor steeds meer leerlingen en studenten met een beperking klaarstaan.

Waarom inclusiever onderwijs?

De samenleving heeft de opdracht mensen met een beperking ondersteuning te bieden en toe te rusten, zodat ze kunnen meedoen. Daarom heeft inclusie van mensen met een beperking een plaats gekregen in wetgeving en internationaal recht. In de praktijk vallen mensen met een beperking in Nederland echter nog vaak buiten de boot. Ook het onderwijs, dat deel uitmaakt van de samenleving, en jongeren en kinderen erop voorbereidt, kan en moet inclusiever.

Wat is inclusiever onderwijs?

Inclusiever onderwijs betekent allereerst dat leerlingen met een beperking de benodigde *ondersteuning en toerusting* krijgen om naar school te kunnen. En in de tweede en derde plaats dat hun school *dicht bij huis* is en dat ze *samen met leerlingen zonder een beperking* onderwijs volgen. De combinatie van deze drie – ondersteuning en toerusting, thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs – vormt de stip aan de horizon waar iedereen naartoe werkt. Naast *directe* ondersteuning en toerusting van de leerling met een beperking is ook *indirecte* ondersteuning en toerusting nodig, aan medeleerlingen, het lerarenteam en de ouders. Beide dragen eraan bij dat leerlingen met een beperking zich welkom voelen en er zeker van kunnen zijn dat de school de hele leerperiode voor hen klaarstaat.

Welke rol hebben de overheid, schoolbestuurders en schoolleiders bij inclusiever onderwijs?

Inclusiever onderwijs wordt gerealiseerd door leraren en ondersteunende professionals op de scholen. De overheid, schoolbestuurders, schoolleiders en opleidingsdirecteuren hebben echter ook een belangrijke rol. In het primair en voortgezet onderwijs organiseren schoolleiders en -bestuurders randvoorwaarden die alle scholen in staat stellen *in elk geval* lichte en *waar mogelijk* ook zwaardere ondersteuning te bieden. De randvoorwaarden betreffen mensen, middelen, tijd, ruimte en expertise. Samenwerkingsverbanden helpen scholen de zwaardere ondersteuning te organiseren en *mengvormen* van speciaal en regulier onderwijs te creëren. De overheid zorgt ervoor dat professionals uit de praktijk en wetenschappelijke experts een landelijke norm voor de lichte ondersteuning en toerusting ontwikkelen en de overheid legt die norm dan wettelijk vast. De overheid zorgt er ook voor dat de norm periodiek wordt geëvalueerd en stimuleert dat, als dat mogelijk is, de norm wordt verhoogd. Voorwaarde hierbij is dat leraren en ondersteunende professionals in staat zijn en worden gesteld een volgende stap richting inclusiever onderwijs te zetten. In het middelbaar beroepsonderwijs zorgen opleidingsdirecteuren en betrokken bestuurders ervoor dat lichte *en* zwaardere ondersteuning geboden kunnen worden. Om dit alles in de praktijk te brengen, wordt gericht en samenhangend beleid gevoerd voor een afgebakende doelgroep. De overheid zorgt dat regelgeving, bekostiging en toezicht in lijn zijn met de doelen van inclusiever onderwijs. Dat betekent onder andere dat scholen in het primair en voortgezet onderwijs op termijn rechtstreeks worden bekostigd voor alle lichte ondersteuning en toerusting. Samenwerkingsverbanden blijven geld ontvangen om – in samenwerking met scholen – de zwaardere ondersteuning te organiseren.

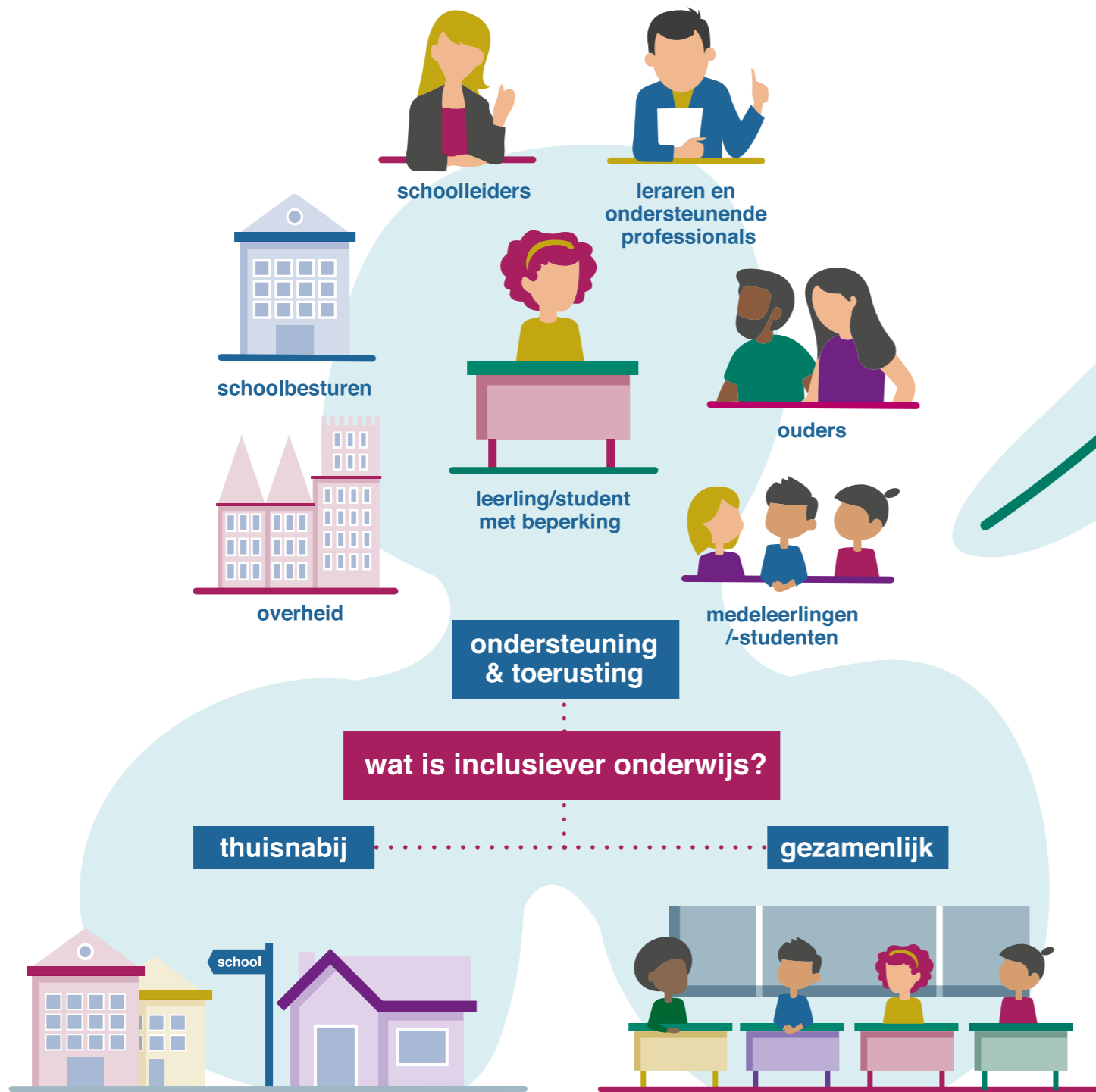
Wat betekent inclusiever onderwijs voor scholen?

Inclusiever onderwijs is een opdracht voor alle scholen. Een school in het primair of voortgezet onderwijs heeft nu al de taak lichte ondersteuning en toerusting te

bieden aan leerlingen met een beperking. Denk aan hulplessen voor leerlingen met dyscalculie, training in sociale vaardigheden voor leerlingen met een gedragsbeperking, en herkansingstoetsen voor leerlingen die vanwege chronische ziekte vaker afwezig zijn. Inclusiever onderwijs betekent dat zij in elk geval deze taak goed uitvoeren én ernaar toewerken om op termijn ook zwaardere ondersteuning en toerusting in te passen voor leerlingen die dat nodig hebben. Denk aan een assistent voor een leerling met een verstandelijke beperking en aan een persoonlijk lesrooster voor wie weinig prikkels verdraagt. Lukt dat nu niet, dan helpt de school de leerling een andere school te vinden die de zwaardere ondersteuning en toerusting wel kan bieden. Bij inclusiever onderwijs is die andere school echter thuisnabij en biedt die onderwijs samen met leerlingen zonder een beperking. Ook mengvormen van regulier en speciaal onderwijs komen nadrukkelijk in aanmerking. Mbo-instellingen hebben op dit moment al de plicht alle studenten met een beperking ondersteuning en toerusting te bieden. Inclusiever onderwijs betekent dat zij deze taak steeds beter weten te combineren met gezamenlijk onderwijs van studenten met en zonder een beperking.



hoe kan het onderwijs inclusiever?



welke maatregelen zijn hiervoor nodig?



zodat stapsgewijs steeds meer scholen in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps onderwijs klaar staan voor steeds méér leerlingen en studenten met een beperking



aan leiding 1

Onderwijs heeft de opdracht inclusiever te worden
Naarmate het onderwijs inclusiever is, stelt zij leerlingen met een beperking beter in staat mee te doen in de samenleving. Wat is nodig om het onderwijs inclusiever te maken?

De samenleving – en daarmee ook het onderwijs – heeft de opdracht mensen met een beperking gelijkwaardig te laten meedoen. Dit betekent dat zij hen waar nodig ondersteuning en toerusting moet bieden. Inclusie van mensen met een beperking heeft een plaats gekregen in (internationale en nationale) beleidsafspraken en wetgeving. In de praktijk worden mensen met een beperking in Nederland echter nog vaak buitengesloten. Ook het onderwijs kan inclusiever worden. De raad gaat in dit advies na welke maatregelen nodig zijn om het onderwijs op de lange termijn inclusiever te maken.

1.1 Mensen met een beperking hebben ondersteuning en toerusting nodig om te kunnen meedoen aan de samenleving

Deelname aan de samenleving is voor mensen met een beperking niet vanzelfsprekend. Zij hebben bijvoorbeeld meer moeite betaald werk te vinden en behouden dan mensen zonder een beperking. Om te kunnen meedoen, hebben ze ondersteuning en toerusting nodig. Dit geldt ook in het onderwijs. Onderwijs speelt bovendien een cruciale rol bij hun deelname aan de samenleving.

Wat is een beperking?

In Nederland hebben ongeveer twee miljoen mensen een beperking, onder wie circa 300.000 jongeren.¹ Een beperking is een kenmerk of aandoening van een persoon die zodanig is dat deze hem kan belemmeren deel te nemen aan sociale activiteiten, relaties te ontwikkelen en/of de regie te voeren over het eigen leven.² De beperkingen lopen sterk uiteen.³ Ze kunnen structureel of tijdelijk zijn. Het kan gaan om lichamelijke beperkingen, waaronder motorische, visuele en auditieve. Of om mentale beperkingen, met een onderscheid tussen verstandelijke, psychische en psychiatrische aandoeningen. En er kan sprake zijn van een combinatie van (mentale en/of fysieke) beperkingen.

Voorbeelden van beperkingen

- Esila (3 jaar) speelt graag met haar speelgoed en verkeert vaak in haar eigen wereld. Contact maken vindt ze moeilijk: ze heeft autisme en een ontwikkelingsachterstand.⁴
- Sonja is 82 jaar en is haar hele leven actief geweest als balletdanseres. Drie jaar geleden is Sonja getroffen door een herseninfarct, waardoor ze nu loopproblemen heeft en dreigende incontinentie. Ze gebruikt binnen- en buitenshuis een rolstoel.⁵
- Jordy (18) loopt stage en heeft onlangs zijn autorijbewijs gehaald. Hij lijkt een gewone man, maar heeft een zware jeugd achter de rug vanwege zijn licht verstandelijke beperking, PDD-NOS en gedragsproblemen. Jordy's moeder verwaarloosde hem en overleed toen hij 1,5 jaar was. Jordy ging bij zijn vader wonen, maar vanwege Jordy's gedragsproblemen werkte dat niet. Op zijn 13e deed hij een poging tot zelfdoding.⁶
- Carolien, een vrouw van 19 jaar, heeft een verborgen, onzichtbare beperking. Zij heeft diabetes type 1. Ze had daar lange tijd veel last van, omdat haar bloedsuikerwaarden alle kanten opvlogen. Haar beperking is voor haar eigen gevoel op dit moment niet zo groot meer; ze heeft een insulinepomp die gekoppeld is aan een continue bloedsuikermeting.⁷

1 Deze aantallen zijn een conservatieve schatting gebaseerd op een CBS-onderzoek van Verschuren, Driessen en Meijer (2016) dat is gebaseerd op (a) AWBZ-indicaties afkomstig uit registraties van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en de Bureaus Jeugdzorg (BJZ), (b) registraties van Vektis over de behandeling van mensen met een chronische ziekte of aandoening in 2012. De groep personen met een beperking en/of chronische aandoening bedraagt in totaal 2.104.120. Voor de leeftijden 0-15 jaar is dat 203.910 en voor 15-25 jaar 164.030. De raad schat het huidige aantal mensen met een beperking op 2 miljoen en het aantal (kwalificatieplichtige) jongeren tot en met 18 jaar met een beperking (of chronische ziekte) op 300.000. De schattingen zijn conservatief omdat het CBS-onderzoek geen rekening houdt met mensen met een beperking die geen (medische) zorgindicatie hebben maar vanwege hun beperking wel belemmeringen ervaren in het (sociaal) functioneren. Voor deze groep zijn geen betrouwbare data beschikbaar vanuit de zorg of het onderwijs. Voor het onderwijs bestaan geen landelijke normen om vast te stellen of leerlingen basisondersteuning dan wel extra ondersteuning nodig hebben, zie Ledoux, Waslander en Eimers (2020). De Inspectie van het Onderwijs (2020) geeft aan dat 8,2% van de leerlingen in het basisonderwijs extra ondersteuning ontvangt, wat neerkomt op een aantal van ruim 121.000. Bijna twee derde van de leerlingen met extra ondersteuning heeft een leer- of ontwikkelingsachterstand en de helft heeft een hulpvraag voor gedragsproblematiek of sociaal-emotionele problemen. Volgens leerkrachten heeft gemiddeld 21,9% in hun groep extra ondersteuningsbehoeften (Smeets, Ledoux & Van Loon-Dijkers, 2019).

2 Felder, 2018; Simplican, Leader, Kosciulek & Leahy, 2015.

3 Vergelijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018; Verschuren, Driessen & Meijer, 2016; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2020, p. 168.

Onderwijs is cruciaal voor deelname in de samenleving

Het onderwijs bereidt leerlingen voor op deelname in de samenleving. Op school verwerven zij kennis en vaardigheden, en behalen een diploma. Daarnaast maken leerlingen zich normen en waarden eigen en gaan ze zich als individu verhouden tot deze normen en waarden. De school is dus een oefenplaats waarin leerlingen gericht werken aan kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Tegelijkertijd is het een minisamenleving, een gemeenschap waarin leerlingen kunnen deelnemen aan sociale activiteiten en relaties kunnen ontwikkelen.

Dit alles geldt voor leerlingen met en zonder beperking, met het verschil dat de eersten meer ondersteuning en toerusting nodig hebben om onderwijs te kunnen volgen en de school te kunnen ervaren als oefenplaats en minisamenleving.⁸ Het onderwijs heeft de opdracht deze voorwaarden te creëren. Het tegemoet komen aan leerlingen met een beperking is niet alleen instrumenteel, het heeft ook een normatieve dimensie. Een school kan ermee 'voorleven' dat mensen met en zonder een beperking samen kunnen leren omgaan met diversiteit, en recht hebben op een gelijkwaardige deelname aan de samenleving.⁹

Voorbeeld van ondersteuning en toerusting in het onderwijs

- Bart is een jongen met spina bifida. Hij zit in een rolstoel en is ook verstandelijk beperkt. Taal gaat beter dan rekenen. Bart gaat naar De Wartburg in Woudenberg, een basisschool die hem ondersteuning en toerusting biedt om zo veel mogelijk een regulier onderwijsprogramma te volgen. Daarnaast wordt hij begeleid bij de omgang met andere kinderen en het accepteren van zijn beperkingen. 's Middags is hij in zijn eigen groep. Een aantal ochtenden in de week gaat hij naar de Bikkelklas. Hij heeft een eigen remedial teacher. De conciërge heeft op de eerste dag van Barts schoolbezoek een haakje voor zijn jas opgehangen waar hij zelf bij kan. Bart heeft ook een eigen laptop, aangepast meubilair en een voorziening in het toilet, zodat hij op school gekatheteriseerd kan worden. Dat doen zijn ouders.¹⁰
- Voor jongeren die vanwege een mentale beperking (nog) niet in staat zijn naar een mbo-opleiding te gaan, organiseert praktijkschool Fryslân een beroepsgericht onderwijsprogramma in sectoren als ict, transport, zorg en techniek. De jongeren leren bij de eigen dagbesteding of op de werkplek onder begeleiding van gecertificeerde begeleiders, die hen helpen met de beperking om te gaan en beroepsvaardigheden te verwerven. Deelnemers kunnen ook proberen een vmbo-(deel)certificaat of een mbo-praktijkverklaring te halen.¹¹

1.2 Inclusie onderdeel van juridische kaders en internationaal recht

Inclusie is een belangrijke waarde in democratische samenlevingen en is vastgelegd in nationale en internationale beleidsafspraken en recht. Inclusie heeft ook een plaats in specifieke onderwijswet- en regelgeving.

Wat is inclusie?

Inclusie verwijst in dit advies naar het creëren van voorwaarden om mensen met en zonder een beperking gelijkwaardig te laten deelnemen aan de samenleving.¹² Gelijkwaardige deelname betekent dat mensen met een beperking net zo goed als degenen zonder een beperking kunnen deelnemen aan sociale activiteiten zoals werk, onderwijs, cultuur en sport, relaties kunnen ontwikkelen en de regie kunnen voeren over hun eigen leven.¹³

4 Voorbeeld uit Transitiebureau Jeugd, 2014.

5 Voorbeeld uit Peters, 2016.

6 Voorbeeld uit Transitiebureau Jeugd, 2014.

7 Voorbeeld uit Peters, 2016.

8 Terzi, 2014.

9 Schuman, 2014.

10 Voorbeeld uit Visser, Van der Vliet & De Ronde-Davidse, 2017.

11 Praktijkschool Fryslân is een samenwerkingsconcept van Steunpunt Zorg & Onderwijs Fryslân, diverse (beschutte) leer-werkbedrijven, dagbestedingslocaties en onderwijsinstellingen in Friesland; zie Praktijkschoolfryslan.nl

12 In brede zin betekent inclusie het creëren van voorwaarden om mensen op gelijkwaardige wijze deel te laten nemen aan de samenleving, ongeacht (achtergrond)kenmerken als sekse, leeftijd, sociaaleconomische status en beperkingen. In de literatuur wordt inclusie ook in een smallere betekenis gebruikt als de inclusie van mensen met een beperking (Ainscow et al., 2006; Norwich, 2013, 2014). De Onderwijsraad hanteert in dit advies inclusie in deze smallere betekenis.

13 Zie Simplican, Leader, Kosciulek & Leahy, 2015.

Het belang van inclusie

Inclusie van mensen met een beperking draagt bij aan hun functioneren, waardigheid en levensgeluk.¹⁴ Een inclusievere samenleving is niet alleen gunstig voor mensen met een beperking. Ook anderen zullen ervaren dat beter rekening wordt gehouden met verschillende behoeften. Alle mensen hebben tot op zekere hoogte ondersteuning en toerusting nodig. En de meesten zullen te maken krijgen met een beperking van anderen of zichzelf. Een inclusievere samenleving anticipeert op de kwetsbaarheid van mensen en helpt hen daarmee beter en milder om te gaan.¹⁵

Een inclusievere samenleving heeft ook economische voordelen.¹⁶ Inclusie stelt mensen met een beperking immers beter in staat zelfstandig te leven en productief te zijn. Een samenleving kan profiteren van talenten die in een minder inclusieve samenleving verborgen zouden blijven. Inclusie kan veelal voorkómen dat mensen met een beperking afhankelijk worden van intensieve en dure voorzieningen. Ten slotte kan inclusie voorkomen dat een specifieke groep mensen met een gedragsbeperking een versturende invloed heeft op de samenleving waarvoor vervolgens weer voorzieningen nodig zijn.

Inclusie levert mensen met een beperking en de samenleving als geheel dus heel wat op. Bovenal is het echter een principiële opdracht, die nauw verwant is met de identiteit van democratische samenlevingen.¹⁷ Deze hanteren het uitgangspunt dat alle mensen – ongeacht hun sekse, leeftijd, uiterlijke kenmerken, beperkingen, afkomst, achtergrond en geloofsoopvattingen – op een gelijkwaardige manier kunnen meedoen.¹⁸ Inclusie maakt dan ook deel uit van internationale en nationale beleidsafspraken en recht.¹⁹

Algemene kaders voor inclusie

Inclusie is vastgelegd in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wet gelijke behandeling HCZ). Deze wet verbiedt onderscheid te maken tussen mensen met en zonder handicap of chronische ziekte bij de toegang tot diensten en goederen, waaronder het onderwijs (artikel 5b). Wordt dat onderscheid wel gemaakt, dan is sprake van discriminatie. Onderwijsinstellingen mogen mensen vanwege een handicap of chronische ziekte niet anders behandelen dan anderen in een vergelijkbare situatie.²⁰ Scholen zijn ook verplicht doeltreffende aanpassingen door te voeren naar de behoefte van degene met een handicap of chronische ziekte, tenzij dat voor de school een onevenredige belasting vormt.

De Wet gelijke behandeling HCZ heeft een vertaling gekregen in de Wet passend onderwijs, die voor scholen een zorgplicht introduceerde ten aanzien van leerlingen met een beperking. Voor een bespreking van de zorgplicht, zie paragraaf 3.2.

Inclusie heeft ook een plaats in het internationaal recht. Nederland heeft in 2016 het verdrag van de Verenigde Naties inzake rechten van personen met een handicap geratificeerd. Het VN-verdrag handicap, dat 160 landen inmiddels hebben ondertekend, heeft als doel de rechten van mensen met een beperking te bevorderen, beschermen en waarborgen. Grondbeginselen in het verdrag zijn (a) de toegankelijkheid van sociale activiteiten en bijbehorende voorzieningen, (b) de persoonlijke autonomie om keuzes te maken uit dit aanbod en (c) de mogelijkheid te participeren in activiteiten.²¹ Het VN-verdrag handicap is niet het enige, maar wel het meest omvattende en richtinggevende internationale kader voor de rechten van mensen met een beperking. Deelgebieden van het verdrag variëren van werk en onderwijs tot zorg, huisvesting, cultureel leven, recreatie en sport.

De Nederlandse overheid heeft in samenwerking met het veld het VN-verdrag handicap vertaald in het beleidsprogramma Onbeperkt meedoen!²² Het programma bestrijkt de leefgebieden die het VN-verdrag noemt. Voor elk gebied zijn actielijnen geformuleerd met maatregelen die het bijvoorbeeld voor werkgevers aantrekkelijker maken mensen met een beperking in dienst te nemen, en richtlijnen die de toegankelijkheid van gebouwen, verkeer en tekstuele informatie verbeteren. Op een aantal punten zijn er voorstellen om de wetgeving aan te scherpen.

¹⁴ Felder, 2018.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Simplican, Leader, Kosciulek & Leahy, 2015.

¹⁷ Felder, 2018.

¹⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014.

¹⁹ De Beco, 2018.

²⁰ Artikel 3 van de wet somt enkele uitzonderingen op dit verbod op.

²¹ United Nations, 2016, zie artikel 3, Algemene principes. Zie ook Felder, 2018.

²² Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018.

Kaders voor inclusie in het onderwijs

In artikel 24 van het VN-verdrag handicap is het recht op onderwijs voor mensen met een beperking uitgewerkt.²³ Dit artikel bepaalt dat de aangesloten staten het recht van personen met een beperking op kwalitatief goed onderwijs zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen erkennen en daartoe een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus nastreven. Weigering van redelijke aanpassingen die nodig zijn voor leerlingen met een beperking, geldt als discriminatie. Een 'inclusief systeem' biedt de voorzieningen die leerlingen met een beperking nodig hebben om samen met leerlingen zonder een beperking onderwijs te volgen. Het verdrag schrijft voor dat leerlingen met een beperking zo min mogelijk gescheiden worden van overige leeftijdgenoten.

Inclusie heeft met de Wet passend onderwijs een plaats gekregen in de onderwijswetten (zie tekstkader). Het gaat hier om de zorgplicht passend onderwijs van scholen en de opdracht voor het samenwerkingsverband van scholen om in de regio een samenhangend geheel van begeleidings- en ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen te bieden. De Onderwijsraad heeft er eerder op gewezen dat de Wet gelijke behandeling HCZ en het VN-verdrag handicap strikter zijn als het gaat om inclusie (zie ook paragraaf 3.2).²⁴

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) bestaat geen specifieke zorgplicht van scholen voor studenten met een beperking, maar geldt wel een toelatingsrecht.²⁵ Dit betekent dat een student wordt toegelaten tot de instelling en opleiding van keuze, onder een aantal voorwaarden. Zo moet de student zich vóór 1 april aanmelden en aan de vooropleidingseisen voldoen. Ook wanneer de student is toegelaten, zijn er voorwaarden. Zo is in 2017 tegelijk met het toelatingsrecht het bindend studieadvies ingevoerd.²⁶

Wet passend onderwijs

Het onderwijsbeleid voor leerlingen met een beperking is vormgeven volgens de in 2014 ingevoerde Wet passend onderwijs. Passend onderwijs beoogt op doelmatige wijze een geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen scholen te realiseren, zodat alle leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen en leerlingen met een ondersteuningsbehoefte een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs kunnen krijgen.²⁷ Scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben de zorgplicht een passende plaats voor kinderen te organiseren op de eigen school of ouders te helpen bij het vinden van een andere school – binnen het eigen schoolbestuur dan wel in het regionale samenwerkingsverband van schoolbesturen waartoe het eigen bestuur behoort. Die hulp is geboden wanneer de school van aanmelding niet zelf de extra ondersteuning kan bieden die het kind nodig heeft. Is de school daartoe wel in staat, dan dient het schoolbestuur na overleg met de ouders een ontwikkelingsperspectief vast te stellen. In dit document staat beschreven welke ondersteuning het kind op de school krijgt.

De bekostiging voor de extra ondersteuning loopt via de overheid, het samenwerkingsverband en het schoolbestuur. De samenwerkingsverbanden bepalen hoe zij het budget verdelen en wie in aanmerking komt voor zwaardere ondersteuning. Zij hebben ook een taak bij het eventueel doorverwijzen van leerlingen naar scholen die zijn gespecialiseerd in het bieden van extra ondersteuning. Samenwerkingsverbanden leggen in een ondersteuningsplan vast wat het basisniveau van ondersteuning op scholen is en welke extra ondersteuning beschikbaar is op scholen in de regio. Die scholen leggen de extra ondersteuning weer vast in hun ondersteuningsprofiel.

In het mbo dragen instellingen zorg voor een passend aanbod voor onderwijs en ondersteuning, daartoe aangezet door het toelatingsrecht van studenten, dat in 2017 is ingevoerd. Het budget voor ondersteuning maakt deel uit van de lumpsum die instellingen ontvangen.²⁸ In bijlage 1 staat een uitvoeriger beschrijving van het beleidsprogramma Passend onderwijs en de voorafgaande programma's. Ook bevat deze bijlage een korte samenvatting van de bevindingen van de Evaluatie Passend Onderwijs. Bijlage 2 zet de uitgangspunten van dit en de twee voorgaande beleidsprogramma's naast elkaar.

²³ Een belangrijke basis voor artikel 24 is gelegd in de Salamanca-verklaring uit 1994. Het Europees Sociaal Handvest is ook relevant voor het recht op inclusief onderwijs. Daarin wordt bepaald dat personen met een handicap recht hebben op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het leven van de gemeenschap. Het betreft ook een waarborg voor het recht op onderwijs voor personen met een handicap. Voldoende toegang tot een inclusief onderwijssysteem wordt gezien als een onderdeel daarvan.

²⁴ Onderwijsraad, 2016.

²⁵ Ook is de Wet gelijke behandeling HCZ van toepassing voor het middelbaar beroepsonderwijs en geeft de Wet educatie en beroepsonderwijs aan dat het bevoegd gezag verplicht is in het onderwijsprogramma het ondersteuningsaanbod "voor gehandicapte deelnemers" te expliciteren in het algemene onderwijsprogramma (zie artikel 7.4.8 WEB) en de individuele onderwijsovereenkomst (zie artikel 8.1.3. lid 3 sub g WEB).

²⁶ Artikel 8.1.7a WEB.

²⁷ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 106, nr. 3, Memorie van toelichting; zie ook Ledoux, Waslander & Eimers, 2020; Teeuwen & Dekkers, 2019.

²⁸ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

1.3 Samenleving kan inclusiever worden – ook het onderwijs

Hoewel inclusie van mensen met een beperking een plaats heeft gekregen in beleid en wetgeving, constateert de raad dat de samenleving in de praktijk op veel punten nog een slag kan maken. Ook in het onderwijs. De raad erkent de inspanningen die nu al geleverd worden om vele leerlingen met een beperking gelijkwaardig onderwijs te bieden, en heeft daar veel waardering voor. Hij constateert echter dat er ruimte is voor verbetering en dat het onderwijs de opdracht heeft meer inclusie na te streven. Niet alleen om schrijnende situaties te voorkomen, maar ook omdat het onderwijs de taak heeft de waarde van inclusie uit te dragen. De noodzaak van inclusiever onderwijs wordt in toenemende mate onderschreven. Er bestaat echter onduidelijkheid over de definitie van inclusiever onderwijs en de manier waarop dit te realiseren is.

Samenleving als geheel kan inclusiever worden

Uit diverse evaluatierapporten, waaronder rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en een schaduwrapportage van de Alliantie VN-verdrag Handicap (zie tekstkaders), blijkt dat mensen met een beperking aanzienlijk minder kans hebben deel te nemen aan het arbeidsproces en de samenleving als geheel dan mensen zonder een beperking.²⁹ Volwassenen met een beperking zitten meer dan twee keer zo vaak zonder werk als anderen. Vooral mensen met een psychische beperking hebben moeite aan het werk te komen. Daarbij hebben ze een lager inkomen, een lagere levensverwachting en nemen ze minder vaak deel aan culturele, sportieve en politieke activiteiten. Velen ervaren dat ze worden buitengesloten of weinig zeggenschap hebben over hun leven. Een deel leidt een sociaal geïsoleerd bestaan en is voor zowel de ondersteuning als sociale contacten grotendeels afhankelijk van familieleden en zorgprofessionals.

Arbeidsmarkt kan inclusiever

Uit een onderzoek van het SCP blijkt dat 31% van de werkgevers zich verantwoordelijk voelt om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Voor 38% geldt dit enigszins. Het overige deel ziet dit niet als hun verantwoordelijkheid. Dat werkgevers zich verantwoordelijk voelen, wil nog niet zeggen dat ze ook plekken creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. 17% van de werkgevers heeft werknemers met een arbeidsbeperking in dienst. De anderen geven aan dat er geen geschikte functies zijn of dat ze te weinig capaciteit hebben voor begeleiding en ondersteuning. Veel werkgevers zijn ook niet bekend met subsidieregelingen voor het in dienst nemen van mensen met een beperking.³⁰

Schaduwrapportage van de Alliantie VN-verdrag Handicap

In een schaduwrapportage beschrijft de Alliantie VN-verdrag Handicap de dagelijkse praktijk en ervaringen van mensen met een beperking, ondersteund door cijfers over participatie en uitsluiting. De Alliantie presenteert deze rapportage in 2020 aan het VN-comité voor de rechten van personen met een beperking. Dit internationale comité beoordeelt hoe het gesteld is met de implementatie van het VN-verdrag handicap in Nederland aan de hand van deze rapportage, een eerder verschenen rapport van het College voor de Rechten van de Mens (december 2018) en de nulmeting van de Nederlandse overheid (juli 2018).

Ook het onderwijs kan inclusiever worden

De groep mensen met een beperking die belemmerd worden mee te doen aan de samenleving, omvat ook jongeren. Een kleine, maar substantiële minderheid volgt geen onderwijs. Dit laatste betreft jongeren met een vrijstelling van leerplicht, thuiszitters en voortijdig schoolverlaters (zie tekstkader).

De meerderheid van de jongeren met een beperking volgt wel onderwijs. Het onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs geeft aan dat scholen er doorgaans in slagen hen ondersteuning en toerusting te bieden.³¹ Het onderzoek kan niet precies aangeven in hoeverre leerlingen met een beperking onderwijs volgen dat gelijkwaardig is aan dat van leerlingen zonder een beperking. Maar het levert wel indicaties op dat er

leerlingen met een beperking zijn die onderwijs volgen onder suboptimale omstandigheden. Bijvoorbeeld leerlingen die vanwege een beperking langdurig worden gepest, onderpresteren, op een lager niveau onderwijs volgen dan ze eigenlijk zouden kunnen, gedwongen zijn een school te kiezen die op grote afstand van hun huis ligt of niet bij hen past, of onderwijs volgen dat hen er niet op voorbereidt een baan te vinden en zich staande te houden in de samenleving.³² Voor al deze kinderen geldt dat het onderwijs ver afstaat van de waarde van inclusie.

Passend onderwijs kent geen expliciete doelstellingen over de verdeling van leerlingen met een beperking over het regulier en speciaal onderwijs.³³ Het aantal leerlingen dat wordt verwezen naar het speciaal onderwijs geldt wel vaak als een indicator van inclusiever onderwijs.³⁴ Hoewel een directe vergelijking tussen landen of tussen regulier en speciaal onderwijs problematisch is (zie tekstkader), valt op dat veel landen de afgelopen jaren het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs omlaag hebben gebracht, terwijl dat Nederland niet gelukt is.³⁵ Het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs neemt in Nederland de laatste jaren zelfs toe.³⁶ Dit is een indicatie dat het onderwijs eerder minder dan meer inclusief wordt.

Leerlingen met een vrijstelling, thuiszitters en voortijdig schoolverlaters

Volgens artikel 5, onder a van de Leerplichtwet is een jongere *vrijgesteld* van de plicht tot inschrijving wanneer hij op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school te worden toegelaten. De ouders of verzorgers moeten het gemeentebestuur laten weten dat ze een beroep doen op deze vrijstellingsgrond, en een recente verklaring van een arts, pedagoog of psycholoog overleggen. In 2017-2018 ging het in het primair en voortgezet onderwijs om in totaal 5576 jongeren.³⁷ Volgens artikel 11 van de Leerplichtwet is een leerling vrijgesteld van de plicht tot geregeld schoolbezoek als ziekte hem verhindert de school te bezoeken.

Thuiszitters worden in het primair en voortgezet onderwijs gedefinieerd als jongeren die langer dan drie maanden geen onderwijs volgen terwijl ze wel leerplichtig zijn. In 2018-2019 ging het om 4790 jongeren.³⁸ In het middelbaar beroepsonderwijs worden thuiszitters gedefinieerd als kwalificatieplichtige jongeren (tot 18 jaar) die zonder geldige reden meer dan vier weken ongeoorloofd verzuimen. Op basis van een enquête onder opleidingsmanagers ligt het aantal thuiszitters in het mbo naar schatting tussen de 2000 en 2600.³⁹ Hoeveel thuiszitters een beperking hebben, is niet in kaart gebracht.

Langdurig verzuim is vaak een voorbode van *voortijdig schoolverlaten*. Het gaat om kwalificatieplichtige jongeren die de opleiding vóór hun 18e verlaten hebben en niet meer ingeschreven staan bij een school.⁴⁰ In 2018-2019 ging het om 4539 jongeren in het voortgezet onderwijs en 21.571 in het middelbaar beroepsonderwijs. In totaal nam hun aantal licht toe.⁴¹ Ook bij deze groep is onbekend hoeveel jongeren een beperking hebben.

Percentages speciaal onderwijs

In 2018-2019 volgde 1,91% van de leerlingen in de basisschoolleeftijd speciaal onderwijs.⁴² In dezelfde periode volgde van de oudere leerlingen in het funderend onderwijs 3,41% voortgezet speciaal onderwijs. Het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs is voor beide sectoren de afgelopen jaren licht toegenomen.⁴³ Speciaal onderwijs kent in Nederland een definitie die gerelateerd is aan het huidige systeem van onderwijssectoren, bekostiging en wetgeving: het betreft onderwijs verzorgd onder de Wet op expertisecentra. Er zijn ook onderwijssoorten die formeel tot het regulier onderwijs behoren, maar overeenkomsten

²⁹ Alliantie VN-verdrag Handicap, 2019; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2020. De beperkte inclusie van mensen met een beperking is niet uniek voor Nederland. Deze geldt ook voor andere landen. Zie Simplican, Leader, Kosciulek & Leahy, 2015.

³⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019.

³¹ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

³² De Inspectie van het Onderwijs (2020) signaleert tegenvallende onderwijsresultaten bij leerlingen met een ondersteuningsbehoefte en schrijft die toe aan het aanbod van voorzieningen. Andere indicaties zijn de klachten die bijvoorbeeld onderwijsconsulenten en de Kinderombudsman regelmatig ontvangen over een beperkt aanbod van voorzieningen op scholen om leerlingen met een beperking onderwijs te laten volgen.

³³ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020. Zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2020.

³⁴ European Agency for Development in Special Needs Education, 2016.

³⁵ European Agency for Development in Special Needs Education, 2016; Pijl & Frissen, 2009; Pijl, 2016.

³⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2019c.

³⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, 2019a.

³⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020a.

³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2019b.

⁴⁰ Eimers & Kennis, 2019.

⁴¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020b.

⁴² Voor een toelichting van de schoolsoorten, zie het historisch overzicht van beleidsprogramma's in bijlage 1 van dit advies.

⁴³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020c, zie Bijlage: Ontwikkelingen leerlingaantallen 2011-2019.

vertonen met het speciaal onderwijs: speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs. Deze onderwijssoorten bieden leerlingen extra ondersteuning en toerusting in de vorm van een kleinere klas en extra (specialistische) begeleiding. Leerlingen hebben hiervoor een indicatie nodig op grond van een (cognitieve) beperking. In dit verband kan ook het leerwegondersteunend onderwijs worden genoemd, een traject binnen het vmbo waarvoor op veel scholen ook een indicatie nodig is. In het primair onderwijs volgde in 2018-2019 2,49% van de leerlingen speciaal basisonderwijs. De afgelopen jaren is het percentage licht gestegen. In het voortgezet onderwijs volgde in dezelfde periode 3,05% van de leerlingen praktijkonderwijs en 5,24% leerwegondersteunend onderwijs. Waar het aandeel leerlingen dat praktijkonderwijs volgt de afgelopen jaren ongeveer gelijk bleef, is het aandeel dat leerwegondersteunend onderwijs volgt aanzienlijk gedaald.⁴⁴ Deze daling hangt samen met de grotere beleidsruimte die samenwerkingsverbanden hebben gekregen om ondersteuning te bieden aan deze groep leerlingen.⁴⁵

Het middelbaar beroepsonderwijs kent geen opleidingen die gespecialiseerd zijn in het bieden van ondersteuning aan studenten met een beperking. Mbo-studenten met een beperking kunnen wel terecht op verschillende niveaus van opleidingen.

Speciaal of regulier zegt niet alles over inclusie

Het percentage leerlingen met een beperking in het speciaal onderwijs geldt internationaal als een belangrijke indicator voor inclusie in het onderwijs. Dit is in lijn met het VN-verdrag handicap, dat stelt dat leerlingen met een beperking zo min mogelijk gescheiden mogen worden van andere leerlingen (zie paragraaf 1.2).

Nederland heeft in vergelijking met andere landen een hoog percentage leerlingen die naar het speciaal onderwijs gaan.⁴⁶ Een directe vergelijking tussen landen is echter problematisch, omdat definities van regulier en speciaal onderwijs verschillen. Daarnaast is onbekend of leerlingen met een beperking in andere landen evenveel ondersteuning krijgen als in Nederland en of ze even goed in staat worden gesteld deel te nemen aan gezamenlijke activiteiten op school.⁴⁷ Om de inclusie in het onderwijs tussen landen te vergelijken, is onderzoek nodig naar het niveau van ondersteuning en de deelname van leerlingen met een beperking over langere tijd. Zulk onderzoek is op dit moment niet voorhanden.

Voor een vergelijking tussen regulier en speciaal onderwijs in Nederland biedt onderzoek evenmin uitsluitel. Er zijn aanwijzingen dat zowel leerlingen met, als leerlingen zonder een beperking er in hun cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling op vooruit gaan als zij samen onderwijs krijgen.⁴⁸ Er zijn ook aanwijzingen dat leerlingen met een beperking op sociaal-emotioneel gebied iets beter af zijn in het speciaal onderwijs dan in het regulier onderwijs.⁴⁹ Leerlingen die regulier onderwijs volgen, hebben in principe meer kans op een baan, maar dat verschil wordt voor leerlingen in het speciaal onderwijs gecompenseerd door meer aandacht voor beroepsoriëntatie en toeleiding naar de arbeidsmarkt.⁵⁰ Nederlandse en diverse buitenlandse studies laten zien dat het voor de cognitieve prestaties niet uitmaakt of er meer of minder leerlingen met een beperking in de klas zitten.⁵¹ Er zijn echter ook buitenlandse onderzoeken die erop wijzen dat de aanwezigheid van leerlingen met gedragsproblemen in een klas wél nadelige effecten kan hebben.⁵²

In het algemeen geldt dat gemiddeld de verschillen tussen de settings klein zijn en onderzoeken elkaar soms tegenspreken. Het gaat om leerlingen met uiteenlopende beperkingen, en de condities in het regulier en speciaal onderwijs zijn geen vast gegeven. Veel hangt immers af van de geboden ondersteuning en toerusting. Bovendien zijn er steeds meer mengvormen van regulier en speciaal onderwijs.⁵³

Noodzaak inclusiever onderwijs steeds meer erkend, maar er is nog onduidelijkheid over definitie en aanpak

De noodzaak van inclusiever onderwijs wordt wereldwijd en ook in Nederland in toenemende mate onderschreven.⁵⁴ Het streven naar inclusiever onderwijs vormt onderdeel van de internationale en nationale beleidsafspraken en recht. Het is echter onduidelijk wat inclusiever onderwijs precies inhoudt en hoe dit in de Nederlandse context te realiseren is.

De definitie van inclusiever onderwijs in het VN-verdrag handicap benadrukt de gezamenlijke deelname van leerlingen met en zonder handicap.⁵⁵ Zij dienen volgens het verdrag “zo min mogelijk gescheiden te worden”.⁵⁶ In de literatuur komen afwijkende definities van inclusiever onderwijs voor, die andere aspecten van inclusie benadrukken zoals een ononderbroken ontwikkeling, adequate ondersteuning en toerusting, afstemming van het onderwijs op de eigen ontwikkelingsbehoeften, thuisnabij onderwijs, vrije schoolkeuze en respectvolle omgang.⁵⁷ Definities die naast gezamenlijk onderwijs ook ondersteuning en toerusting van de leerling benadrukken, laten meer ruimte voor speciaal onderwijs dan het VN-verdrag doet.⁵⁸

Het VN-verdrag, dat de Nederlandse overheid heeft geratificeerd, is richtinggevend voor het landelijke onderwijsbeleid; de afzonderlijke onderwijsinstellingen zijn gehouden aan juridische kaders, in het bijzonder de Wet gelijke behandeling HCZ. Het is vooralsnog onduidelijk hoe de Wet gelijke behandeling HCZ zich verhoudt tot inclusiever onderwijs. Om dit na te gaan, is allereerst een verheldering van de definitie van inclusiever onderwijs nodig (zie paragraaf 2.1).

1.4 Adviesvraag: hoe kan het onderwijs inclusiever worden?

Voor een tweede keer sinds de invoering van het beleidsprogramma Passend onderwijs brengt de Onderwijsraad hierover een advies uit aan de minister.⁵⁹ De eerste keer lag de focus op de implementatie en evaluatie van het beleid. Met dit tweede advies, aan het einde van de vijfjarige beleidsperiode, richt de raad zich vooral op ontwikkeling van het beleid op de lange termijn. Daarbij neemt hij het streven naar inclusiever onderwijs als uitgangspunt, omdat dit een principiële opdracht van het onderwijs is. Die opdracht is bovendien nauw verweven met twee normatieve uitgangspunten die de raad hanteert voor onderwijs: toegankelijkheid en kwaliteit. *Toegankelijkheid* betekent dat kinderen en jongeren in Nederland op gelijkwaardige wijze bij publiek bekostigde scholen onderwijs kunnen volgen dat aansluit bij hun capaciteiten. *Kwaliteit* verwijst naar de mate waarin het onderwijs de drie kerntaken van kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming van leerlingen realiseert.⁶⁰ Het gaat dan om de voorbereiding op een beroep/loopbaan én het functioneren in de samenleving in brede zin en in al zijn diversiteit.⁶¹ Scholen zijn volgens de raad bij uitstek de plek waar jongeren kunnen leren omgaan met verschillen.⁶² Verschillen in behoeften tussen leerlingen met en zonder een beperking horen volgens de raad een plek te krijgen in het onderwijs. De adviesvraag luidt daarom als volgt.

Hoe kan het onderwijs inclusiever worden voor kinderen en jongeren met een beperking?

De raad onderscheidt de volgende deelvragen:

- Wat is inclusiever onderwijs?
- Hoe verhouden definities van inclusiever onderwijs zich tot het VN-verdrag handicap?
- Hoe verhouden definities van inclusiever onderwijs zich tot de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wet gelijke behandeling HCZ)?
- Hoe verhoudt inclusiever onderwijs zich tot het beleidskader van passend onderwijs?
- Welke maatregelen zijn nodig om het onderwijs inclusiever te maken?
- Hoe verhouden deze maatregelen zich tot het beleidskader van passend onderwijs en daaraan voorafgaand beleid?

⁴⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zie Bijlage: Ontwikkelingen leerlingaantallen 2011-2019.

⁴⁵ Samenwerkingsverbanden kunnen sinds 2016 voor een 'opting out'-mogelijkheid kiezen, waarbij ze eigen in plaats van landelijke criteria hanteren voor de toewijzing van hun ondersteuningsbudget aan leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Deze opting out-mogelijkheid loopt vooruit op het voornemen van het ministerie van OCW om samenwerkingsverbanden op termijn zélf te laten bepalen volgens welke criteria en voor hoe lang zij lwoo toewijzen en/of welke scholen een lwoo-licentie krijgen.

⁴⁶ European Agency for Development in Special Needs Education, 2016; Pijl & Frissen, 2009; Pijl, 2016.

⁴⁷ De Beco, 2018; Bossaert, De Boer, Frostad, Pijl & Petry, 2015.

⁴⁸ Van der Bij, 2017.

⁴⁹ Ledoux et al., 2015.

⁵⁰ Jepma & Visser, 2010.

⁵¹ Ruijs, Van der Veen & Peetsma, 2010; zie ook Graaf & Hove, 2015; Hehir et al., 2016; Jepma, 2003; Oh-Young & Filler, 2015; Ruijs, 2017; Szumski, Smogorzewska & Karwowski, 2017.

⁵² Carrell, Hoekstra & Kuka, 2018; Kristoffersen, Krægpøth, Nielsen & Simonsen, 2015; Neidell & Waldfogel, 2010;

⁵³ Haug, 2017; Hornby, 2015.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld Startconferentie 'Naar inclusiever onderwijs' van het landelijk praktijkplatform voor het onderwijs en gemeenten, 12 februari 2020.

⁵⁵ De Beco, 2018.

⁵⁶ De nadruk op gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder beperking blijkt bijvoorbeeld uit de vier gradaties van inclusief onderwijs in de toelichting op artikel 24 van het verdrag: exclusie, segregatie, integratie en inclusie. Inclusie wordt hierbij beschouwd als het ideaal dat alle onderwijssystemen dienen na te streven. Zie United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2016.

⁵⁷ Zie Norwich 2013, 2014.

⁵⁸ Norwich, 2013, 2014; De Beco, 2018.

⁵⁹ Onderwijsraad, 2016.

⁶⁰ Biesta, 2015.

⁶¹ Onderwijsraad, 2015.

⁶² Onderwijsraad, 2019.

De raad richt zich op het onderwijs aan jongeren met een beperking en een kwalificatieplichtige leeftijd. Het gaat dus om leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en het speciaal onderwijs.

Voor dit advies zijn ten eerste bronnen gebruikt uit het eerste advies van de raad over passend onderwijs.⁶³ Aanvullend literatuuronderzoek is onder andere gebaseerd op de resultaten van de Evaluatie Passend Onderwijs.⁶⁴ Dit is aangevuld met werkbezoeken, conferentiebezoeken en gesprekken met allerlei betrokkenen, onder wie leraren, leerlingen, ouders, intern begeleiders, zorgcoördinatoren, bestuurders, onderzoekers en vertegenwoordigers van diverse belangenverenigingen. Ten slotte heeft de raad gebruikgemaakt van de schriftelijke reacties naar aanleiding van de oproep 'Denkt u mee?' op de eigen website.

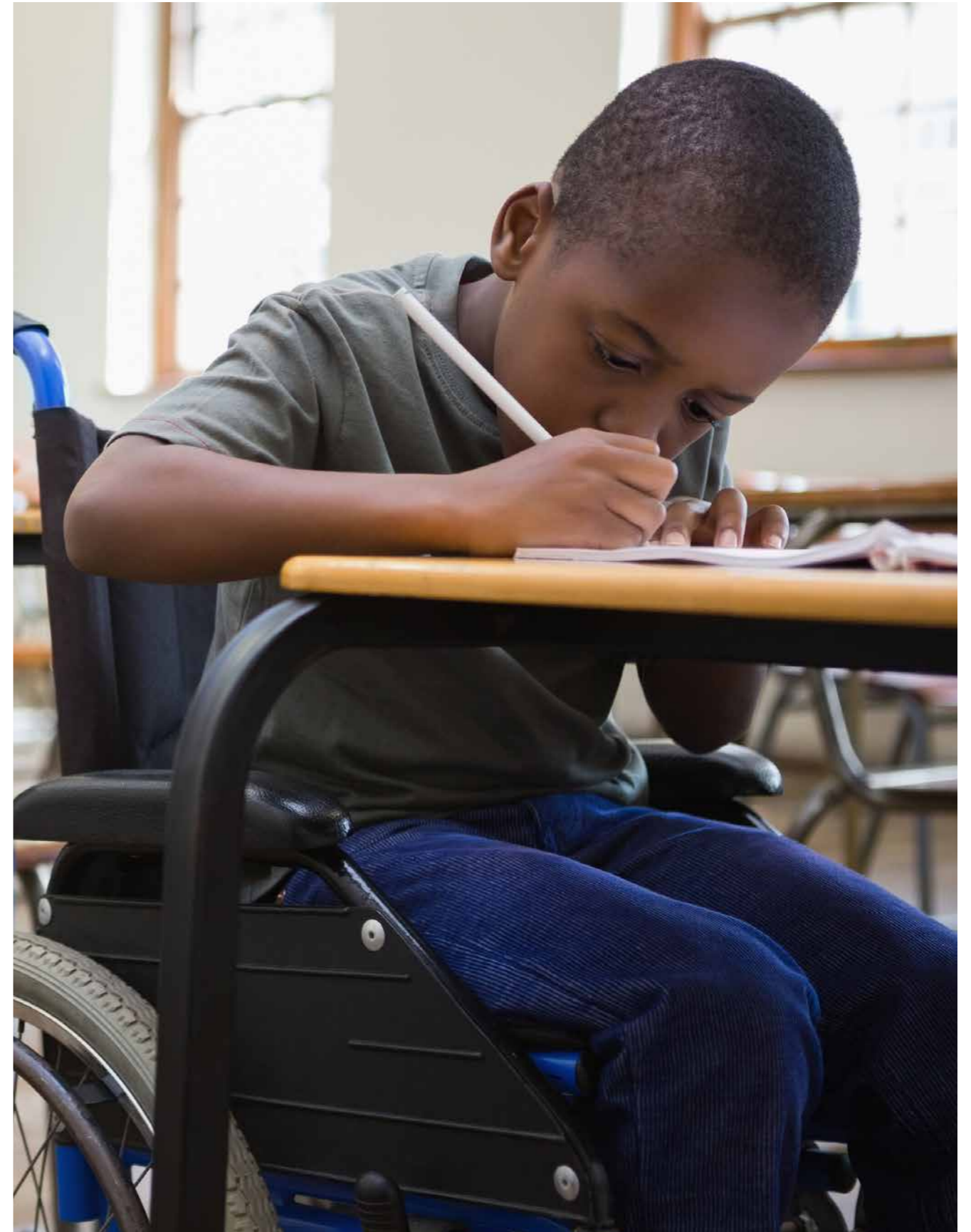
Met dit advies wil de raad eerst en vooral voeding geven aan het beleid van de minister. Daarnaast richt hij zijn adviezen aan andere betrokkenen die het onderwijs aan leerlingen mede vormgeven, in het bijzonder schoolleiders, schoolbestuurders, bestuurders van samenwerkingsverbanden en vertegenwoordigers van de overheid.

Het advies bestrijkt een aantal sectoren en beleidsterreinen. Omwille van de leesbaarheid hanteert de raad eenduidige begrippen, waaraan hij een ruimere betekenis toekent. Dit betekent dat:

- hij ook verwijst naar zij;
- jongere ook naar kind;
- leerling ook naar deelnemer/student mbo;
- leraar ook naar docent; en
- schoolleider ook naar schoolleiding, schooldirecteur, rector of opleidingsdirecteur.

Verder verwijst:

- school in dit advies in de eerste plaats naar vestigingen van een school of opleiding; soms ook naar een onderwijsinstelling (mbo) of schoolbestuur; of naar de schoolleiding of het team; en
- ketenpartners naar lokale/regionale instanties die een bijdrage (kunnen) leveren aan een sluitende keten van onderwijs en zorg, waaronder diverse sectoren van het onderwijs, jeugdzorg, leerplicht, verslavingszorg, buitenschoolse opvang en zorgaanbieders.



⁶³ Onderwijsraad, 2016.

⁶⁴ Voor een compleet overzicht van de rapporten zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl. Voor het eindrapport zie Ledoux, Waslander & Eimers, 2020; voor een beknopte samenvatting zie bijlage 1.



advies

Zorg dat álle scholen klaarstaan voor leerlingen met een beperking

Om inclusiever onderwijs te realiseren adviseert de Onderwijsraad dat álle scholen stapsgewijs steeds beter klaarstaan voor leerlingen met een beperking. De raad richt dit advies aan de overheid, schoolbestuurders en schoolleiders. Zij hebben een belangrijke rol in het organiseren van ondersteuning en toerusting op de school die het mogelijk maken dat leerlingen met een beperking onderwijs volgen.

Klaarstaan van álle scholen voor leerlingen met een beperking is in de ogen van de raad de belangrijkste strategie om inclusiever onderwijs tot stand te brengen. Deze strategie heeft betrekking op alle vestigingen van scholen in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en speciaal onderwijs. De strategie bouwt voort op het huidige beleid voor leerlingen met een beperking, maar vereist in een aantal opzichten veranderingen in de cultuur en organisatiestructuur van het onderwijs. Cultuur en organisatiestructuur zijn hier nauw verweven. Scholen zullen bijvoorbeeld welwillender zijn leerlingen met een beperking onderwijs te bieden wanneer leraren daarvoor zijn toegerust met specifieke kennis en vaardigheden en kunnen samenwerken met ondersteunende professionals zoals onderwijsassistenten en gedragsdeskundigen (organisatiestructuur). Een school zal ook beter klaarstaan wanneer deze het belang van inclusiever onderwijs onderschrijft (cultuur). De overheid, schoolbestuurders en schoolleiders hebben een belangrijke rol in de cultuur- en organisatieverandering die nodig is om het onderwijs inclusiever te maken. Zij kunnen leraren en ondersteunende professionals helpen bij het organiseren van randvoorwaarden zoals toereikende middelen, geschikte ruimten, tijd, structuren voor samenwerking met diverse professionals, en mogelijkheden voor professionalisering, scholing en innovatie. Zodra een school de randvoorwaarden op orde heeft, is een volgende stap richting inclusiever onderwijs mogelijk. Gaandeweg staan zo steeds meer scholen voor steeds meer leerlingen met een beperking klaar.

In dit hoofdstuk licht de raad toe (1) wat hij onder inclusiever onderwijs verstaat, (2) wat klaarstaan voor leerlingen met een beperking betekent en (3) dat de overheid, schoolbestuurders en schoolleiders er gezamenlijk zorg voor dragen dat deze strategie op álle scholen steeds beter in praktijk wordt gebracht.

2.1 Wat is inclusiever onderwijs?

Inclusiever onderwijs verwijst in dit advies naar de doelstelling leerlingen met een beperking toegang te geven tot onderwijs dat zo veel mogelijk gelijkwaardig is aan het onderwijs van leerlingen zonder een beperking. De raad bakent het begrip 'inclusiever onderwijs' af aan de hand van drie elementen: ondersteuning en toerusting, thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking. De raad kent aan deze elementen een prioriteitsvolgorde toe.⁶⁵ Inclusiever onderwijs betekent in de eerste plaats dat leerlingen met een beperking de ondersteuning en toerusting krijgen die voor hen onmisbaar zijn om onderwijs op een school te kunnen volgen. In de tweede en derde plaats betekent het dat zij onderwijs volgen dat thuisnabij is en gezamenlijk met leerlingen zonder een beperking.⁶⁶ Inclusiever onderwijs betekent ten slotte dat wordt geprobeerd om op de lange termijn deze drie elementen – ondersteuning en toerusting, thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs – in combinatie te realiseren. Dit is een stip aan de horizon om naartoe te werken: stapsgewijs staan steeds meer scholen voor steeds meer leerlingen met een beperking klaar. Paragraaf 2.2 schetst wat de strategie van klaarstaan betekent. Hieronder licht de raad eerst de elementen van inclusiever onderwijs toe.

Ondersteuning en toerusting

Om onderwijs te kunnen volgen hebben leerlingen met een beperking extra hulp nodig. Deze extra hulp, in dit advies *ondersteuning* genoemd, dient afgestemd te zijn op de specifieke beperking en het vermogen van de leerling om met de beperking om te gaan. Leerlingen kunnen daarin gaandeweg vaardigheden verwerven en hierbij gebruik maken van instrumenten zoals een rolstoel en strategieën die bijvoorbeeld helpen teksten te lezen of helpen emoties te controleren. De begeleiding van een leerling bij het gericht verwerven van de vaardigheden heet in dit advies *toerusting*.

Het ondersteunen en toerusten van leerlingen met een beperking kan betekenen dat ze tijdelijk of meer structureel in hun eigen tempo werken, op een andere (schoolse) locatie onderwijs volgen of worden begeleid door een andere onderwijsprofessional dan de eigen leraar (zie hoofdstuk 4). Deze *aanpassingen in tijd, plaats en personeel* kunnen spanningen opleveren tussen (a) de noodzaak aanpassingen aan te brengen, (b) het streven de aanpassingen beperkt te houden, zodat leerlingen met een beperking onderwijs kunnen

volgen dat thuisnabij en gezamenlijk is, en (c) de noodzaak aanpassingen organiseerbaar en betaalbaar te houden.⁶⁷ Inclusiever onderwijs is geen keuze tussen regulier of speciaal onderwijs. Het betekent juist ook dat *mengvormen* van regulier en speciaal onderwijs in aanmerking komen (zie voorbeeld tekstkader).

Thuisnabij onderwijs

De school maakt een belangrijk deel uit van de leefwereld van jongeren, maar is niet de enige context waarin zij functioneren. Ook de thuisomgeving en de buurt zijn van groot belang. De kans dat jongeren zich optimaal ontwikkelen in deze omgevingen is groter wanneer de reistijd ertussen beperkt is. Wanneer zij naar een school gaan die dicht bij huis ligt, is de kans bijvoorbeeld groter dat zij vriendschappen hebben met leeftijdgenoten uit de buurt of actief zijn in een lokale (sport)vereniging.⁶⁸

Wat thuisnabij is, verschilt tussen onderwijssectoren en regio's in het land. Voor een leerling in het primair onderwijs betekent het de buurt of de wijk, voor leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs de eigen regio. Daarnaast maakt het uit of de regio dicht- of dunner bevolkt is. In het laatste geval is thuisnabij doorgaans verder weg. Het streven blijft dan overeind dat leerlingen met een beperking onderwijs volgen op een locatie die niet verder ligt van de eigen woning dan die van leeftijdgenoten uit de buurt die voor eenzelfde schoolsoort opteren.

Gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking

De school kan fungeren als een oefenplaats en een minisamenleving. Dit veronderstelt dat leerlingen met een beperking onderwijs volgen samen met andere leerlingen. De raad vindt het daarnaast belangrijk dat de school een afspiegeling vormt van de samenleving. Voor leerlingen met een beperking betekent dit dat zij ook omgaan met leerlingen zonder een beperking en zich verhouden tot normen van samenleven die mensen met en zonder een beperking bepalen en uitdragen. Omgang met leerlingen zonder een beperking kan bijdragen aan de socialisatie en persoonsvorming van leerlingen met een beperking, en hen inspireren zich te kwalificeren en een diploma te behalen. Gezamenlijke omgang is ook belangrijk voor leerlingen zonder een beperking. Zij kunnen bijvoorbeeld geïnspireerd raken door het vermogen van medeleerlingen met een beperking om belemmeringen te overwinnen. Voor alle leerlingen geldt dat gezamenlijk onderwijs hen in staat stelt te leren omgaan met diversiteit. Behalve aan individuele vorming draagt dit ook bij aan een positieve schoolcultuur. Die is voor iedereen belangrijk, maar kan vooral voor de leerlingen met een beperking de doorslag geven of zij zich welkom voelen op een school.

De Monnikskap: een mengvorm van regulier en speciaal onderwijs

De Monnikskap in Nijmegen biedt onderwijs aan leerlingen met een lichamelijke beperking, waaronder chronische ziekte. De Monnikskap zit in een vleugel van het Dominicus College, een reguliere vo-school met havo en vwo. Zo kunnen leerlingen met een beperking door maatwerk naar een havo- of vwo-diploma toewerken. Onderwijs vindt plaats in wisselende kleine leergroepen omdat leerlingen in eigen tempo werken. Bij langdurig verzuim of ziekenhuisopname biedt de school onderwijs op afstand (via e-mail of beeldtelefoon). Waar mogelijk sluiten de leerlingen van de Monnikskap aan bij lessen, excursies en activiteiten van de leerlingen van de andere afdelingen. Steeds wordt bekeken of verdere stappen naar de reguliere setting mogelijk zijn.

De Monnikskap beschikt over speciaal geschoold personeel. Zo zijn er leraren met kennis van medische problematiek en de gevolgen voor het functioneren van de leerling. Ook wordt multidisciplinair gewerkt. Er zijn contacten met revalidatieartsen, paramedici, ziekenhuismedewerkers, epilepsiedeskundigen, psychiaters en andere externe specialisten. De Monnikskap beschikt onder meer over twee rustruimtes met hoog-laagbedden, aangepast meubilair, speciale toiletten, verzorgingsruimten en tilliften. Leerlingen met een beperking die dat willen en hiervoor een indicatie hebben, kunnen daarnaast ook terecht in een van de (achter de school gelegen) 24 zorgappartementen voor een combinatie van wonen, zorg en passend onderwijs. Iedere leerling heeft een aangepast rooster en een individuele leerlijn.

⁶⁵ Dit ligt in de lijn van de Wet gelijke behandeling HCZ. Zie paragraaf 3.2.

⁶⁶ De raad hanteert geen prioriteitsvolgorde tussen de doelstelling van thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking.

Toen de school vijftien jaar geleden werd gebouwd, is al rekening gehouden met speciale faciliteiten en mogelijke integratie van de leerlingengroepen. Tussen de afdelingen zijn klapdeuren. Die waren vroeger dicht, maar staan nu permanent open, omdat er steeds meer uitwisseling is tussen de afdelingen.

Om het gezamenlijk groepsgevoel te vergroten, zijn leerlingen van het projectteam Onderwijsvernieuwing momenteel bezig met het gelijk trekken van pauzetijden, aanpassing van de duur van de lessen, invoering van gezamenlijk vakoverstijgend projectonderwijs en het organiseren van gezamenlijke symposia. Met Duits en Nederlands is er al een gezamenlijk project. Leerlingen van het Dominicus College schuiven hier aan bij die van de Monnikskap.⁶⁹

2.2 Inclusiever onderwijs vergt dat de school klaarstaat met ondersteuning en toerusting

Bij inclusiever onderwijs bieden scholen niet alleen *directe* ondersteuning en toerusting aan leerlingen met een beperking, maar ook *indirecte* ondersteuning en toerusting aan het lerarenteam, de medeleerlingen en de ouders. Wanneer een bredere groep van mensen rondom de leerling met een beperking klaarstaat, zijn effectiever en eerder ondersteuning en toerusting mogelijk en zijn die de hele schoolperiode geborgd. Ook kan er dan een schoolcultuur ontstaan waarin leerlingen met een beperking zich welkom voelen.

Klaarstaan betekent dat ondersteuning en toerusting voor een deel voorhanden zijn op de school voordat de leerling met een beperking zich aanmeldt, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van een intern begeleider, rolstoelvriendelijke lokalen en professionaliseringstrajecten waarbij leraren vaardigheden ontwikkelen om gedifferentieerd les te geven. Omdat beperkingen sterk uiteen kunnen lopen, is het niet reëel te verwachten dat alle mogelijke expertise en faciliteiten voor begeleiding en ondersteuning te allen tijde op de school aanwezig zijn (zie ook paragraaf 4.3). Klaarstaan betekent ook dat de school in staat is op korte termijn voorzieningen beschikbaar te krijgen. Dat kan bijvoorbeeld door samenwerking met andere instellingen.

Klaarstaan voor leerlingen met een beperking en voor degenen die betrokken zijn bij hun onderwijs is een eerste voorwaarde voor inclusiever onderwijs. Daarnaast is het zaak dat betrokkenen daadwerkelijk gebruikmaken van deze ondersteuning en toerusting. Dat vergt een inclusieve houding en een inclusieve cultuur. Paragraaf 2.3 geeft aan hoe schoolleiders, (en meer indirect) schoolbestuurders en de overheid kunnen bijdragen om een inclusieve cultuur op school te creëren. Hieronder licht de raad toe hoe leerlingen met een beperking en degenen die direct met hen te maken hebben, kunnen worden ondersteund en toegerust.

Ondersteuning en toerusting van leerlingen met een beperking

De ondersteuning en toerusting van leerlingen met een beperking kunnen didactisch, pedagogisch, pedagogisch-maatschappelijk, psychologisch en medisch van aard kan zijn. Ze kunnen ook betrekking hebben op de onderwijs- en arbeidsloopbaan van de leerling (zie tekstkader). Bij didactische en pedagogische ondersteuning gaat het om *onderwijsondersteuning en -toerusting*. De school kan deze in principe geheel zelf bieden. Bij de overige vormen is er sprake van *complexe ondersteuning en toerusting*. De ondersteuning en toerusting op een school hebben niet alleen betrekking op onderwijs, maar ook op zorg en/of andere leefwerelden van de leerlingen, waaronder vervolgopleidingen en de werkweld na school. Deze ondersteuning en toerusting heten complex omdat ze op basis van andere wetten en vanuit andere budgetten worden toegekend en onderwijsprofessionals van de school deze moeten zien in te passen in het onderwijs. Dit vergt nauwe samenwerking met ketenpartners, waaronder zorgpartijen, vervolgopleidingen en werkgevers.

Onderwijsondersteuning en -toerusting

Onderwijsondersteuning en -toerusting voor een leerling met een beperking op school kunnen didactisch of pedagogisch van aard zijn.

- *Didactische ondersteuning* zijn aanpassingen die de school aanbrengt in het onderwijsprogramma, de onderwijsvorm en de onderwijssetting om de leerling tegemoet te komen. Didactische *toerusting* is de instructie die de leerling krijgt om te leren zelf de leerstrategie af te stemmen op de beperking. Denk aan een planning maken om achterstanden in te halen bij veelvuldige ziekte, en een rustige ruimte opzoeken om je beter te concentreren. Toerusting betreft ook begeleiding bij het leren gebruiken van didactische hulpmiddelen zoals dyslexiesoftware.
- *Pedagogische ondersteuning* zijn aanpassingen in de manier waarop leraren en klas de leerling met een beperking benaderen. Bijvoorbeeld door sociaal-emotionele steun te bieden of duidelijke gedragsregels te formuleren. Pedagogische *toerusting* is de leerling helpen zelf beter om te gaan met de beperking, waaronder acceptatie van de beperking en bereidheid om ervaringen te delen, zodat anderen kunnen meedenken over oplossingen.

Complexe ondersteuning en -toerusting

Complexe ondersteuning en toerusting voor een leerling met een beperking op school kunnen pedagogisch-maatschappelijk, psychologisch en medisch van aard zijn. Ze kunnen ook betrekking hebben op de onderwijs- en arbeidsloopbaan van de leerling.

- *Pedagogisch-maatschappelijk*: hulp bij het sociaal functioneren van leerlingen in verschillende leefwerelden, waaronder de thuissituatie, leeftijdgenoten uit de buurt, en de overgangen daartussen. Het gaat ook over omgaan met problemen die voortkomen uit de leefwereld van de leerling buiten school en een belemmering vormen voor het functioneren op school, zoals een traumatische gezinssituatie, crimineel gedrag, een verslaving.
- *Psychologisch*: therapeutische hulp bij (omgaan met) psychische belemmeringen, zoals depressieve gevoelens, angsten en agressieve impulsen.
- *Medisch*: hulp om fysieke belemmeringen weg te nemen, zoals het rolstoel toegankelijk maken van lokalen en toediening van medicatie. Denk bij toerusting aan het instrueren van leerlingen om fysieke ingrepen/aanpassingen zelf uit te voeren, zoals zelfmedicatie en het meubilair verstellen.
- *Loopbaan*: extra begeleiding bij overgangen in de loopbaan, waaronder die van de ene schoolsoort naar de andere (bijvoorbeeld van primair naar voortgezet onderwijs), van school naar werk (waaronder stage) en van school naar een zorgvoorziening. Bij zulke overgangen zijn jongeren met een beperking kwetsbaar, omdat de voorzieningen waarvan ze afhankelijk zijn voor een goede overstap (nog) niet vanzelfsprekend aanwezig zijn in de nieuwe setting. De school kan helpen locaties te vinden waar die voorzieningen voorhanden zijn, dan wel erop aandringen dat deze georganiseerd worden. Ook kan de school de leerling helpen zich te oriënteren en sociaal weerbaar te maken voor de nieuwe setting. Onder extra loopbaanbegeleiding valt ook de eventuele terugleiding van de leerling vanuit de nieuwe context naar de school waar hij voorheen onderwijs volgde. Zo kan een leerling die vastloopt in een eerste baan, geholpen worden bij de terugkeer naar school, waar hij aanvullende beroepsvaardigheden leert.

Er is ook een verschil tussen *lichte en zwaardere ondersteuning*. In het eerste geval ontstaan kleine aanpassingen op school. Leraren geven de leerling bijvoorbeeld extra positieve aandacht of laten hem vaker in eigen tempo of buiten de klas werken. Ook een verpleegkundige of assistent die dagelijks even langs komt op school voor medicatie, valt daaronder. Bij zwaardere ondersteuning gaat het om ingrijpende aanpassingen. Denk aan een professional die de hele schooldag specialistische hulp geeft of de les voor zijn rekening neemt.

Tabel 1. Voorbeelden van ondersteuning en toerusting voor leerlingen op school

	Licht	Zwaarder
onderwijsondersteuning en -toerusting	extra toetstijd voor leerlingen met dyslexie; hulplessen voor leerlingen met dyscalculie; aanvullende instructie voor leerlingen met een verstandelijke beperking; structuur-aanpassingen voor leerlingen met adhd; herkansingstoetsen voor leerlingen die vanwege chronische ziekte vaker afwezig zijn; toetsangst-trainingen; training in sociale vaardigheden voor leerlingen met een gedragsbeperking	assistent voor zware verstandelijke handicap; persoonlijk lesrooster voor leerlingen die weinig prikkels kunnen verdragen of snel overbelast zijn; aanzienlijke verkleining van de klasgrootte om leerlingen met een beperking extra aandacht te geven; extra veiligheidseisen aan praktijkruimtes voor leerlingen met een (psycho)motorische beperking
complexe ondersteuning en toerusting	medicatie op school voor leerlingen met chronische ziekte; met psycholoog afgestemde begeleiding van leerlingen met milde depressieve klachten; met sociaal-maatschappelijk begeleider afgestemde pedagogische aanpak om te compenseren voor opvoedproblemen thuis; afspraken met leerlingen die milde verslaving hebben over aanwezigheid en drugsgebruik; begeleiding bij stage; mentorbegeleiding bij overstap van een vo-school naar een mbo-opleiding; mentorbegeleiding bij eerste baan na school	aangepast lesprogramma voor zwaardere vormen van autistisme; re-integratie-trajecten na langere absentie door school-angst; persoonlijke onderwijsbegeleiding van ernstig meervoudig gehandicapte leerlingen; aangepast schoolgebouw voor blinde leerlingen; ruime beschikbaarheid van verpleegkundig assistent voor leerling met motorische beperking

De raad hanteert in dit advies een langetermijnperspectief. Hoewel inclusiever onderwijs in veel opzichten voortbouwt op het huidige beleid (zie paragraaf 2.3 en bijlage 2), wil de raad het onderscheid tussen lichte en zwaardere ondersteuning en toerusting zo veel mogelijk los zien van de bestaande schoolsectoren, schoolsoorten, beleidskaders en bekostigingssystemen.⁷⁰ Hij definieert *lichte* ondersteuning en toerusting als de ondersteuning en toerusting waarvan verwacht kan worden dat alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs deze kunnen bieden. Het bieden van *zwaardere* ondersteuning en toerusting is daarentegen niet van alle scholen te verwachten. Het onderscheid is dynamisch, omdat de verwachting die de samenleving heeft van wat alle scholen moeten kunnen bieden, kan veranderen. Bijvoorbeeld wanneer de samenleving streeft naar steeds inclusiever onderwijs. Met de voorbeelden in tabel 1 geeft de raad een aanzet om te expliciteren wat scholen zouden kunnen bieden aan ondersteuning en toerusting voor leerlingen met een beperking (zie ook paragraaf 3.4).

In het verlengde van de definities van lichte en zwaardere ondersteuning en toerusting definieert de raad *speciaal onderwijs* als onderwijs door scholen in het funderend onderwijs die zich hebben gespecialiseerd in zwaardere vormen van ondersteuning en toerusting en die zich richten op leerlingen die vanwege een beperking deze voorziening nodig hebben.⁷¹ Als deze scholen zich ook richten op leerlingen met een beperking voor wie lichte ondersteuning volstaat of op leerlingen die geen beperking hebben, is er sprake van een *mengvorm* van speciaal en regulier onderwijs. Paragraaf 2.1 beschrijft een voorbeeld van zo'n mengvorm. Een van de voorbeelden in onderstaand tekstkader betreft een reguliere school die bij wijze van uitzondering aan een leerling zwaardere ondersteuning en toerusting biedt.

In het middelbaar beroepsonderwijs is het onderscheid tussen lichte en zwaardere ondersteuning en toerusting minder relevant, omdat instellingen in deze sector beide moeten kunnen bieden. In het middelbaar beroepsonderwijs is er dan ook geen speciaal onderwijs.

⁷⁰ In het huidige bekostigingssysteem verwijst 'lichte ondersteuning' bijvoorbeeld naar een budgetcategorie voor het speciaal basisonderwijs of (in het voortgezet onderwijs) voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Dergelijke indelingen wijken af van de indeling die de raad hanteert. De raad volgt ook niet-bestaande indelingen zoals het onderscheid tussen 'basisondersteuning, extra ondersteuning en ondersteuning vanuit speciaal onderwijs'.

⁷¹ Hieronder vallen dus ook scholen voor speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs.

Voorbeelden van lichte en zwaardere ondersteuning in een reguliere school

De Vlaamse documentaire *Inclusief* volgt vier jongeren met een beperking.⁷² Hoewel ze alle vier naar een reguliere school gaan, verschillen zij in de aard van hun beperking en de ondersteuning en toerusting die zij krijgen. Irakli ontvangt overwegend zwaardere ondersteuning. Rosie, Sami en Nathan krijgen voornamelijk lichte ondersteuning. In Vlaanderen worden (net als in Nederland) zwaardere ondersteuning en toerusting doorgaans geboden in scholen voor speciaal onderwijs. Het voorbeeld van Irakli laat zien dat dit ook op reguliere scholen mogelijk is.

Irakli is 12 jaar en zit in het laatste jaar van groep 8. Hij is drie maanden te vroeg geboren en heeft daardoor spastische spieren. Om die soepel te houden doet hij dagelijks vóór school anderhalf uur oefeningen met een fysiotherapeut of zijn vader. Op school zit hij in zijn rolstoel achter in de klas. Naast hem zit vaak een assistent, die onderdelen van de tekst op zijn scherm met een liniaal aanwijst, de instructies aanpast of hem op andere manieren helpt. Net als zijn klasgenoten krijgt Irakli soms een beurt. Zijn antwoorden zijn vaak goed. Het dictee in de klas gaat te snel voor hem, maar de assistent herhaalt de zin, zodat Irakli deze toch kan intypen. Zijn ouders hebben de plek in de reguliere klas en de extra voorzieningen weten te regelen via de intern begeleider op school. Nu Irakli naar de middelbare school gaat, schakelen ze die medewerker opnieuw in, maar het is niet zeker of het weer lukt Irakli onderwijs te laten volgen op een reguliere school.

Rosie is een meisje van 4 dat traag van begrip is en vaak emotioneel reageert. Gewone handelingen zoals ontbijten en een jas aandoen zijn bij haar een grote uitdaging, omdat ze snel opstandig wordt. Haar ouders en leraar hebben veel geduld en blijven Rosie vriendelijk uitnodigen te doen wat zij van haar verwachten. Uiteindelijk laat het meisje haar verzet varen en komt ze weer een tijdje in een rustiger vaarwater waarin ze ontspannen met haar klasgenootjes kan omgaan.

Sami is 10 jaar en zit in het vierde leerjaar. Voor de camera vertelt hij dat hij adhd heeft en snel boos kan worden. Je ziet dat die handicaps hem bij alles wat hij doet parten spelen. Tegelijkertijd is Sami ook dapper, humorvol, sociaal en leergierig. Hij leert ook steeds beter met zijn beperkingen om te gaan en bijvoorbeeld een rustige ruimte op te zoeken wanneer hij boosheid voelt opkomen. Tijdens de les krijgt Sami regelmatig individuele instructie van de meester. Op dat moment zijn de andere leerlingen zelfstandig aan het werken. Er zijn duidelijke regels. Zelfstandig werken betekent dat leerlingen alleen op fluistertoon mogen spreken. Wanneer die regel wordt overtreden, grijpt de meester vriendelijk in. Sami voert ook gesprekken met een psycholoog. Die moedigt hem aan mee te doen met het schoolkamp. Sami aarzelt, maar gaat uiteindelijk mee. Het zijn zichtbaar fijne dagen voor hem.

Nathan is een tiener met lichte symptomen van Down. Hij volgt de kunsthumaniora, een reguliere middelbare school die extra aandacht besteedt aan kunstvakken. In zijn klas, waarvan hij volledig deel uitmaakt, wordt veel aan muziek gedaan. Een leerling die piano speelt, laat Nathan naast zich plaats nemen en de hoge noten spelen. Nathans toevoeging is niet erg vakkundig, maar de andere leerling accepteert deze als volwaardige bijdrage. Bij Duits doet Nathan mee met een spel waarbij leerlingen beurtelings uit het hoofd steeds meer spullen noemen om mee te nemen naar het strand. Nathan krijgt ook de beurt en verwoordt evenals zijn klasgenoten de spullen in de vreemde taal. Dat hij wat meer tijd en meer hints nodig heeft, vindt iedereen vanzelfsprekend.

De documentaire beperkt zich tot beelden van de jongeren thuis en tijdens de les, maar in een interview voor een Vlaamse krant geeft de leerkracht van Sami, Thijs (24), een toelichting.⁷³ Sami was voor hem de eerste leerling met een beperking. Een collega had er ervaring mee en heeft Thijs op weg geholpen. Verder wordt de meester soms bijgestaan door een stagiair, maar hij geeft de extra ondersteuning die Sami nodig heeft meestal zelf. Thijs heeft een leerproces doorgemaakt en zijn les aangepast. Hij kondigt nu steeds vroegtijdig en nadrukkelijk de activiteiten aan en laat de leerlingen vaker zelfstandig werken. De nieuwe werkwijze bevalt goed. Ook de andere leerlingen profiteren ervan. Thijs concludeert dat hij door Sami een betere leerkracht is geworden. Hij vindt leerlingen niet snel meer 'vervelend'.

⁷² De Vlaamse documentairemaker Ellen Vermeulen verbleef twee jaar op een aantal scholen en maakte in twaalf dagen filmopnamen. De documentaire *Inclusief*, die geschoten is in zwart-wit, verscheen in 2019. De camera registreert zonder commentaar. Het is aan de kijker conclusies te trekken. Behalve de klas wordt ook de thuissituatie getoond. Het wordt duidelijk dat deze kinderen de hele dag extra aandacht en ondersteuning en toerusting nodig hebben.

⁷³ Beel, 2018.

Ondersteuning en toerusting van medeleerlingen

Inclusiever onderwijs staat of valt bij de cultuur in de klas en op de school.⁷⁴ Een school die respectvol en welwillend is naar de leerlingen met een beperking, kan hen een grote steun in de rug geven. Andersom kan een school die leerlingen met een beperking buitensluit of negatief bejegt, hen ontmoedigen en uiteindelijk maken dat zij hun toevlucht zoeken tot een andere school of zelfs uitvallen uit het onderwijs.

Een school kan actief werken aan een inclusieve cultuur.⁷⁵ De leraren en de schoolleiding kunnen regelmatig activiteiten organiseren waarin alle leerlingen betrokken zijn en de deelname van leerlingen met een beperking duidelijk wordt gewaardeerd. Door gerichte instructie en feedback kunnen leraren hun leerlingen helpen zich vaardigheden (en een houding) eigen te maken waardoor ze mensen met een beperking in het algemeen inclusiever bejegenen.⁷⁶ Ook kunnen leraren leerlingen stimuleren te reflecteren op verschillende behoeften die mensen kunnen hebben. Deze vormende activiteiten dragen bij aan socialisatie- en persoonsvormingsdoelen, die ook deel uitmaken van een inclusieve schoolcultuur.⁷⁷ Naast de leraren en de schoolleiding kunnen ook bestuurders en de overheid een rol spelen bij het creëren van een inclusieve schoolcultuur⁷⁸ (zie paragraaf 2.3).

Ondersteuning en toerusting van leraren

Leraren vervullen een centrale rol bij het ondersteunen en toerusten van leerlingen met een beperking.⁷⁹ Ze kunnen bijvoorbeeld op een gedifferentieerde manier lesgeven waarbij leerlingen in de klas zelfstandig, in hun eigen tempo werken, terwijl de leerling met een beperking extra uitleg over de stof krijgt.⁸⁰ Daarnaast kunnen zij de leerling instructie geven in vaardigheden waarmee hij beter kan omgaan met zijn beperking. De leraar kan ook medeleerlingen en ouders ondersteunen en toerusten.

Ondersteuning en toerusting bieden kan een uitdagende taak zijn. Daarvoor hebben leraren in veel gevallen zelf ondersteuning en toerusting nodig.⁸¹ Ondersteuning en toerusting is in principe mogelijk in de vorm van (a) klassen die niet te groot zijn, (b) een maximaal aantal leerlingen met een beperking in een klas, rekening houdend met de aard en ernst van de beperking, (c) tijd voor leraren om lessen voor te bereiden of individuele aandacht aan leerlingen te besteden, (d) mogelijkheden tot scholing en professionalisering en (e) mogelijkheden voor samenwerken met collega's en ondersteunende professionals, onder wie onderwijsassistenten, zorgcoördinatoren, intern begeleiders, verplegers en psychologen.

De raad beschouwt mogelijkheden voor samenwerking als de belangrijkste vorm van ondersteuning en toerusting van leraren. Samenwerking zorgt voor bundeling van expertise en faciliteiten, betere ondersteuning van de leerling, ontlasting van de leraar en professionalisering van de leraar en het schoolteam (zie hoofdstuk 4). Schoolleiders, bestuurders en overheid kunnen een belangrijke rol vervullen in het creëren van structuren voor samenwerking (zie paragraaf 2.3).

Ondersteuning en toerusting van ouders

Het is belangrijk ouders te betrekken in keuzes voor ondersteuning en de inpassing in het onderwijs.⁸² Allereerst kennen zij hun kind als geen ander. Daarnaast kunnen zij een rol spelen in de continuïteit in de ondersteuning tussen de school en de thuissituatie. Ze zijn echter niet vanzelfsprekend betrokken bij het onderwijs. Veel ouders kunnen pas een bijdrage leveren wanneer een leraar of een ondersteunende professional zoals een orthopedagoog of hulpverlener hen meeneemt in keuzes en zo nodig stimuleert en toerust om mee te denken. Dit vergt een flinke tijdsinvestering. Maar die betaalt zich terug, omdat leerlingen beter functioneren en ouders zich niet overvallen voelen door ondersteuningskeuzes, waardoor de relatie tussen ouders en de school op scherp zou komen te staan. Ouders moeten eerst en vooral een beeld hebben van het onderwijs en weten welke ondersteuning en toerusting ze minimaal kunnen verwachten van een school.

Voorbeelden van ondersteuning en toerusting van ouders

Ouders verschillen sterk in wat zij nodig hebben om actief betrokken te zijn bij ondersteuningsvragen van hun kind. Sommige ouders zijn zelf kwetsbaar in dit proces, bijvoorbeeld omdat ze in vergelijking met de leraar of hulpverlener minder hoog opgeleid zijn, de Nederlandse taal beperkt beheersen, weinig kennis hebben van het onderwijssysteem,

schaamte ervaren rondom hun kennisachterstand of kampen met emoties bij het verwerken van de andere ontwikkeling van hun kind. Er zijn diverse strategieën om deze ouders toch mee te nemen.

- Huisbezoeken afleggen om zicht te krijgen op het functioneren van kind en ouder, en een relatie te ontwikkelen.
- Intermediairs inzetten die geen functie hebben op school of in de hulpverlening. Zij kunnen de drempel verlagen bij het voeren van moeilijke gesprekken.
- Gebruik van pictogrammen, foto's of video's om het onderwijs, het functioneren van het kind en de ondersteuning concreet te maken. Deze zeggen vaak meer dan schriftelijke tekst, cijfermatige informatie of grafieken. Ze kunnen bijvoorbeeld duidelijk maken dat een kind anders functioneert in de klas dan thuis.⁸³

2.3 Schoolleiders, bestuurders en overheid dragen zorg dat alle scholen steeds beter klaarstaan

Alle scholen hebben te maken met leerlingen met een beperking. Voor veel van deze leerlingen geldt dat lichte onderwijsondersteuning en -toerusting volstaat om onderwijs te volgen op een school naar eigen keuze die thuisnabij is en hen in staat stelt om te gaan met andere leerlingen met en zonder een beperking. Inclusiever onderwijs betekent dat scholen in elk geval deze lichte ondersteuning en toerusting kunnen bieden, en nagaan hoe ze ook zwaardere ondersteuning en toerusting kunnen bieden voor leerlingen die dat nodig hebben. In het primair en voortgezet onderwijs kan een school aangeven dat dit (nog) niet lukt. In dat geval helpen scholen deze leerlingen bij het vinden van een andere school. De overheid, bestuurders en schoolleiders hebben een belangrijke rol. Ze kunnen namelijk gezamenlijk de randvoorwaarden organiseren die leraren en ondersteunende professionals in staat stellen stapsgewijs steeds inclusiever onderwijs te bieden. Het beleid dat hiervoor nodig is, verschilt in een aantal opzichten wezenlijk van het huidige beleid van passend onderwijs.

Alle scholen hebben te maken met leerlingen met een beperking

Leerlingen met een beperking vormen een minderheid in het onderwijs, maar hun aantal, circa 300.000, is aanzienlijk (zie paragraaf 1.1). Alle scholen krijgen te maken met leerlingen met een beperking – bij hun aanmelding of wanneer leerlingen zijn toegelaten en de school vaststelt dat zij vanwege een beperking tijdelijk of structureel ondersteuning en toerusting nodig hebben. Afhankelijk van de aard en ernst van de beperking kan het gaan om lichte of zwaardere ondersteuning en toerusting.

Scholen hebben in elk geval de taak lichte ondersteuning en toerusting te bieden

Inclusiever onderwijs betekent dat steeds meer scholen voor steeds meer leerlingen met een beperking klaarstaan. Sommige scholen in het primair en voortgezet onderwijs zullen (nog) niet in staat zijn zwaardere ondersteuning en toerusting te organiseren en in te passen in het onderwijs. Lichte ondersteuning en toerusting bieden aan leerlingen die dat nodig hebben, maakt echter per definitie deel uit van hun onderwijsopdracht. In termen van de Wet gelijke behandeling HCZ is deze taak nooit onevenredig belastend (zie ook paragraaf 3.2). Over wat lichte en zwaardere ondersteuning en toerusting inhouden, zijn landelijke afspraken te maken, die uiteindelijk wettelijk kunnen worden verankerd (zie paragraaf 3.4). In het middelbaar beroepsonderwijs is dat in principe niet nodig, omdat scholen op grond van het toelatingsrecht zowel lichte als zwaardere ondersteuning moeten kunnen bieden. Toch kan het zinvol zijn ook voor deze sector de zorgplicht voor studenten met een beperking te expliciteren (zie paragraaf 3.5).

De overheid heeft een belangrijke rol

Bij inclusiever onderwijs zorgt de overheid door toereikende bekostiging dat schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in staat zijn investeringen te doen voor de ondersteuning en toerusting van leerlingen met een beperking.⁸⁴ De overheid zorgt, op basis van diverse zorgwetten, ook voor financiering op individuele basis van leerlingen met een

⁷⁴ Terzi, 2014; Hamm, Dawes, Barko-Alva & Cross, 2019

⁷⁵ Theoharis & Causton, 2014.

⁷⁶ Bond & Castagnera, 2006; Farmer, Hamm, Dawes, Barko-Alva & Cross, 2019.

⁷⁷ Onderwijsraad, 2016.

⁷⁸ Juvonen, Lessard, Rastogi, Schacter & Smith, 2019.

⁷⁹ Jordan, Schwartz & McGhie-Richmond, 2009.

⁸⁰ Deunk, 2018.

⁸¹ Pijl, 2010.

⁸² Grove & Fisher, 1999.

⁸³ Deze strategieën zijn gebaseerd op aanwijzingen van deskundigen die de raad raadpleegde. Voor andere voorbeelden zie Steunpunt Passend Onderwijs, 2017.

⁸⁴ Pijl & Frissen, 2009.

beperking. Verder kan zij investeren in scholings- en professionaliseringstrajecten voor leraren en andere professionals die betrokken zijn bij inclusiever onderwijs (zie paragraaf 4.4) en in huisvesting die geschikt is voor mengvormen van regulier en speciaal onderwijs (zie paragraaf 4.2). Tot slot kan de overheid ervoor zorgen dat professionals en wetenschappers een landelijke norm ontwikkelen voor het voorzieningenniveau voor leerlingen met beperkingen op scholen. De overheid kan deze norm vervolgens wettelijk verankeren en handhaven (zie paragraaf 3.4). Dit alles is niet vrijblijvend. De rijksoverheid heeft een stelselverantwoordelijkheid waar het gaat om goed onderwijs voor alle jongeren, waaronder onderwijs aan jongeren met een beperking. Bovendien heeft zij zich met de ratificering van het VN-verdrag handicap geïnteresseerd om het onderwijs voor leerlingen met een beperking steeds inclusiever te maken en te zorgen dat steeds meer scholen voor steeds meer leerlingen met een beperking klaarstaan.

Bestuurders hebben een belangrijke rol

Bij inclusiever onderwijs borgen de schoolbestuurders dat scholen hun zorgplicht nakomen voor leerlingen met een beperking (zie ook paragraaf 3.2). Zij kunnen de voorzieningen of het beschikbare budget zo verdelen dat al hun scholen in staat zijn de vereiste ondersteuning en toerusting te geven. In het middelbaar beroepsonderwijs kunnen schoolbestuurders hierbij zelf het beleid bepalen. In het primair en voortgezet onderwijs dienen ze samen te werken met andere schoolbesturen in de regio via het samenwerkingsverband.⁸⁵

Bestuurders van een samenwerkingsverband⁸⁶ hebben in de ogen van de Onderwijsraad de taak scholen in de regio te helpen bij de organisatie van zwaardere ondersteuning en toerusting. Daaronder vallen zowel de reguliere scholen als die voor speciaal onderwijs en mengvormen daarvan. Daarnaast hebben zij de taak scholen te helpen bij complexe (lichte of zwaardere) ondersteuning op het snijvlak van onderwijs en zorg, en onderwijs en loopbaanbegeleiding (zie paragraaf 3.3).

Bestuurders van zowel scholen als samenwerkingsverbanden kunnen beleid voeren dat is gebaseerd op een visie die aangeeft hoe scholen, vervolgoopleidingen en 'eerste werkgevers' klaar kunnen staan voor jongeren met een beperking. Onderdeel van deze visie kan zijn dat scholen ondersteuning bieden voor leerlingen met uiteenlopende beperkingen, en het niveau van voorzieningen stapsgewijs verhogen. De visie kan ruimte bieden aan speciaal onderwijs, maar tegelijkertijd aangeven dat speciaal en regulier onderwijs bij voorkeur op één locatie worden aangeboden (zie paragraaf 4.2).

Schoolleiders hebben een belangrijke rol

Een visie voor inclusiever onderwijs op het niveau van het samenwerkingsverband of een schoolbestuur kan alleen gestalte krijgen wanneer de betrokkenen op de scholen zelf deze visie dragen. Het is in belangrijke mate aan de schoolleiding de inclusieve cultuur tot stand te brengen.⁸⁷ Dat kan allereerst door de zorgplicht van de school consciëntieus in te vullen. En door vraagstukken rond ondersteuning en toerusting voor leerlingen met een beperking niet te beschouwen als een probleem maar als een mogelijkheid inclusie voor te leven binnen de school. Daarbij hoort het creëren van een veilige fysieke en sociale omgeving voor leerlingen met een beperking. In de tweede plaats kan de schoolleiding personeelsbeleid voeren waarbij ondersteuning en toerusting van leerlingen met een beperking deel uitmaken van het takenpakket van leraren. De schoolleiding kan de condities creëren om deze taken te kunnen uitvoeren.⁸⁸ Denk aan mogelijkheden voor leraren om samen te werken en hulp te krijgen van ondersteunende professionals, onder wie gedragsdeskundigen en assistenten. Schoolleiders spelen tot slot een sleutelrol bij professionalisering en vergroting van expertise, door op het gebied van inclusiever onderwijs een onderzoekende en lerende cultuur te bevorderen en leraren(teams) en andere professionals hierin te stimuleren en faciliteren.

Greijdanus: een school met visie op inclusiever onderwijs

Het Greijdanus, een school voor voortgezet onderwijs in Enschede, telt 192 leerlingen, onder wie 80 leerlingen met een beperking. Voor de 20 leerlingen die zwaardere ondersteuning nodig hebben is een ontwikkelingsperspectiefplan opgesteld. Om een

brede ondersteuning te kunnen bieden is een expertisecentrum in de school ingericht met ondersteunende professionals onder wie een maatschappelijk werker, orthopedagoog en zorgcoördinator. Het expertisecentrum geeft leerlingen met een beperking individuele begeleiding en ondersteunt ook leraren en ouders. Tot slot helpt het expertisecentrum bij het opstellen van een ontwikkelingsperspectiefplan en de contacten met externen (waaronder schoolmaatschappelijk werk, GGD, JGZ en GGZ). De school wil met de brede ondersteuning vroegtijdig belemmeringen wegnemen bij leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Deze visie is verankerd in het schoolplan en wordt binnen de school breed gedragen. Het Greijdanus wil nadrukkelijk een voorbeeld zijn voor andere scholen. Vanwege het aanzuigende effect dat de school heeft op leerlingen met een ondersteuningsbehoefte en vanwege regelgeving die ongunstig uitpakt (zie hoofdstuk 5) aarzelen echter nog veel scholen om het voorbeeld van het Greijdanus te volgen.⁸⁹

Klaarstaan voor leerlingen met een beperking vergt een beleidsverandering

De doelstelling van inclusiever onderwijs en de strategie van klaarstaan van alle scholen zijn in combinatie te beschouwen als een nieuwe beleidsbenadering. De benadering bouwt voort op het huidige beleid van passend onderwijs, maar is in een aantal opzichten wezenlijk verschillend. Bijlage 2 vergelijkt de beleidsbenadering van inclusiever onderwijs met die van passend onderwijs en met de eerdere beleidsprogramma's Weer samen naar school (WSNS) en Leerlinggebonden financiering (LGF).⁹⁰ Hieronder volgt een korte opsomming van de belangrijkste verschillen tussen inclusiever onderwijs en passend onderwijs.

Het belangrijkste uitgangspunt van inclusiever onderwijs is dat alle scholen klaarstaan om leerlingen met een beperking ondersteuning en toerusting te bieden die zij nodig hebben om onderwijs te volgen op een school. Niet alleen de leerlingen met een beperking worden ondersteund en toegerust maar ook de medeleerlingen, ouders en leraren. De combinatie van directe en indirecte ondersteuning en toerusting maakt een proactieve en anticiperende houding mogelijk waarbij belemmeringen voor leerlingen met een beperking vroegtijdig worden gesignaleerd en waar mogelijk worden weggenomen.⁹¹ Leerlingen die lichte ondersteuning en toerusting nodig hebben, komen altijd in aanmerking voor thuisnabij en gezamenlijk onderwijs. Leerlingen die zwaardere ondersteuning nodig hebben, krijgen die waar mogelijk ook. Voor hen zijn ook nadrukkelijk mengvormen van regulier en speciaal onderwijs aan de orde.

Bij passend onderwijs varieert de mate waarin scholen klaarstaan voor leerlingen met een beperking. Dit komt doordat besturen (in het middelbaar beroepsonderwijs) en samenwerkingsverbanden (in het primair en voortgezet onderwijs) ieder zelf het niveau van de ondersteuning kunnen bepalen. Daarbij werkt de profilering van scholen (in alle drie de sectoren) in de hand dat scholen eerder een specifiek dan een breed aanbod aan extra ondersteuning hebben.⁹² Daardoor moeten leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, dikwijls uitwijken naar een andere school dan die waar zij zich in eerste instantie aanmeldden of wilden aanmelden. Thuisnabij en gezamenlijk onderwijs (wat bij passend onderwijs overigens geen expliciete doelen zijn) raken daarbij uit beeld. Bovendien werkt de wijze van bekostiging bij passend onderwijs in de hand dat leerlingen die zwaardere ondersteuning en toerusting nodig hebben, worden verwezen naar scholen voor speciaal onderwijs. Doordat mengvormen van regulier en speciaal onderwijs financieel nadelig zijn of meer administratieve last betekenen (zie hoofdstuk 5), komen ze nog relatief weinig voor.

Een belangrijk verschil is verder dat het beleid van inclusiever onderwijs betrekking heeft op leerlingen met een beperking, terwijl bij passend onderwijs ook andere leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in aanmerking komen. De raad beschouwt nadere afbakening van de doelgroep als een voorwaarde om gericht beleid te kunnen voeren (zie paragraaf 3.1).

Een ander belangrijk verschil is dat inclusiever onderwijs een langetermijndoel voor ogen heeft, terwijl dat niet het geval is bij passend onderwijs. Het langetermijndoel van inclusiever onderwijs is dat steeds meer scholen voor steeds meer leerlingen met een beperking klaarstaan om ondersteuning en toerusting te combineren met thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking. Deze stip op de horizon wordt stapsgewijs nagestreefd. Pas als scholen eraan toe zijn, kunnen ze een nieuwe stap zetten richting inclusiever onderwijs.

⁸⁵ Pijl & Frissen, 2009.

⁸⁶ Dit zijn schoolbestuurders die lid zijn van de vereniging van het samenwerkingsverband, of schoolbestuurders die deel uitmaken van het stichtingsbestuur van het samenwerkingsverband, afhankelijk van de gekozen rechtsvorm.

⁸⁷ Juvonen, Lessard, Rastogi, Schacter & Smith, 2019.

⁸⁸ Ainscow & Sandill, 2010.

⁸⁹ Dit voorbeeld is beschreven op basis van een werkbezoek van de raad.

⁹⁰ Voor een historische beschrijving van deze beleidsprogramma's, zie bijlage 1 van dit advies.

⁹¹ Van Binsbergen, Pronk, Van Schooten, Heurter & Verbeek, 2019.

⁹² De profilering van scholen blijkt in de praktijk niet scherp (Ledoux, Waslander & Eimers, 2020), maar draagt wel de boodschap uit dat scholen leerlingen met een beperking voor wie lichte ondersteuning volstaat, kunnen doorwijzen naar scholen met een passender profiel.



3

aan beveling 1

Waarborg ondersteuning en toerusting op alle scholen

Leraren en ondersteunende professionals realiseren inclusiever onderwijs in de onderwijspraktijk. De rijksoverheid, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hebben ook een belangrijke rol. Zij borgen dat alle scholen klaarstaan voor leerlingen met een beperking en hen steeds beter ondersteuning en toerusting kunnen bieden.

Om te borgen dat álle scholen klaarstaan voor leerlingen met een beperking, adviseert de raad gericht beleid voor een afgebakende doelgroep te voeren. Voor het primair en voortgezet onderwijs beveelt hij het volgende aan. De rijksoverheid zorgt ervoor dat professionals uit de praktijk en wetenschappelijke experts een landelijke norm voor de lichte ondersteuning en toerusting ontwikkelen en legt die norm uiteindelijk wettelijk vast. De overheid zorgt er ook voor dat de norm periodiek wordt geëvalueerd en de overheid stimuleert dat de norm, als het mogelijk is, wordt verhoogd. Voorwaarde hierbij is dat leraren en ondersteunende professionals op scholen in staat zijn en worden gesteld om een volgende stap richting inclusiever onderwijs te zetten. Samenwerkingsverbanden helpen scholen bij het organiseren van zwaardere *onderwijs*ondersteuning en -toerusting en (lichte en zwaardere) *complexe* ondersteuning en toerusting (die niet alleen betrekking hebben op onderwijs maar ook op zorg en/of andere leefwerelden van de leerlingen, waaronder vervolgopleidingen en werkwelden, zie ook paragraaf 2.2). Voor het middelbaar beroepsonderwijs adviseert de raad ook invoering van een zorgplicht. Ten slotte geeft de raad de rijksoverheid en besturen en samenwerkingsverbanden het advies verantwoordelijkheden binnen de onderwijs- en zorgketen te verhelderen.

3.1 Baken de doelgroep af

Om te borgen dat leerlingen met een beperking ondersteuning en toerusting krijgen en deze waar mogelijk gecombineerd worden met thuisnabij en gezamenlijk onderwijs, is gericht beleid nodig. Dat betekent een afbakening van de doelgroep tot jongeren die daadwerkelijk een beperking hebben. De raad adviseert om binnen deze groep geen uitzonderingen te maken en ook voor cluster 1- en 2-leerlingen inclusiever onderwijsbeleid te voeren. Waar nodig kan het algemene beleid worden gespecificeerd voor de verschillende voorzieningen die leerlingen nodig hebben.

Focus op leerlingen die daadwerkelijk een beperking hebben

Leerlingen met een beperking vormen een diverse en dynamische groep. Niettemin is er een belangrijke constante, namelijk dat zij een zodanige beperking hebben dat zij specifieke ondersteuning en toerusting behoeven om onderwijs te kunnen volgen, mee te doen aan activiteiten, relaties te ontwikkelen en de regie te voeren over hun eigen leven (zie paragraaf 1.1).

In de onderwijspraktijk is extra begeleiding niet voorbehouden aan leerlingen met een beperking. Er zijn uiteenlopende redenen waarom leerlingen extra begeleiding kunnen ontvangen. Bijvoorbeeld omdat ze als gevolg van educatief ongunstige thuisomstandigheden een leerachterstand hebben opgelopen. Omdat ze psychosociale problemen hebben. Omdat ze moeite hebben met een bepaald vak. Of omdat ze juist een leervoorsprong hebben doordat ze makkelijk leren of hoogbegaafd zijn. De wet verbindt de omschrijving 'extra ondersteuning' met 'stoornissen of handicaps'. Ook geeft de wet aan dat middelen voor extra ondersteuning niet kunnen worden ingezet voor leerlingen met onderwijsachterstanden in het algemeen.⁹³ In de praktijk nodigt de omschrijving 'extra ondersteuning' in combinatie met het decentrale beleid van passend onderwijs echter uit tot een ruimere definitie, waarbij bijvoorbeeld leerlingen met onderwijsachterstanden of psychosociale problemen die geen beperking hebben, ook tot de doelgroep behoren.⁹⁴

De Onderwijsraad vindt het belangrijk dat er voor de andere groepen, zoals leerlingen met een leerachterstand en leerlingen met een leervoorsprong, gericht beleid komt om te voorkomen dat zij onderpresteren, hun motivatie verliezen en onnodig een beperking ontwikkelen. Hij adviseert echter het beleid voor deze groepen niet te laten samenvallen met inclusiever onderwijsbeleid voor leerlingen met een beperking. Tenzij het gaat om leerlingen die in beide categorieën vallen. Denk aan een hoogbegaafde leerling met autisme en een leerling met laagopgeleide ouders die een gedragsbeperking heeft.

Afbakening van de doelgroep van leerlingen met een beperking stelt scholen in staat gericht beleid te voeren om beter voor hen klaar te staan. Afbakening maakt het ook mogelijk algemene normen voor het voorzieningenniveau te ontwikkelen, beleidsevaluaties uit te voeren en systematisch beleidsverbeteringen aan te brengen.

Afbakening betekent dat op zekere hoogte ook categorisering van beperkingen en diagnoses nodig zijn. Dit om vast te stellen of leerlingen vanwege een beperking extra ondersteuning en toerusting nodig hebben en in welke vorm. Om labeling (en stigmatisering) te voorkomen, kunnen diagnoses worden gericht op het sociaal functioneren van de leerling (wordt de leerling belemmerd om deel te nemen aan activiteiten?) en op de benodigde voorzieningen (wat is nodig om deel te nemen?) in plaats van op een medische classificatie (om welke afwijking gaat het?).⁹⁵ Ook in de dagelijkse omgang met de leerling is het heel belangrijk diens functioneren en de benodigde ondersteuning te benadrukken en niet de beperking.⁹⁶

Als bestuurders, schoolleiders en leraren labeling uit de weg willen gaan, kunnen ze dat volgens de raad het best op deze manier doen en niet door afbakening van de doelgroep uit de weg te gaan. Het huidige beleid van passend onderwijs, dat uitnodigt tot een ruime definitie van 'leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte', is wat dit betreft te omzichtig. De definitie wordt vaak opzettelijk niet afgebakend omdat dit labeling in de hand zou werken. Die strategie heeft echter niet geleid tot minder labeling.⁹⁷

Voer ook voor cluster 1- en 2-leerlingen inclusiever onderwijsbeleid

Terwijl de raad adviseert de huidige doelgroep van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte duidelijker af te bakenen, stelt hij voor deze in een bepaald opzicht ook uit te breiden. Het gaat dan om leerlingen met een visuele of auditieve beperking, waaronder een spraak- en taalbeperking. In het primair en voortgezet onderwijs wordt nu voor deze doelgroep (cluster 1 en 2) afzonderlijk beleid binnen passend onderwijs gemaakt (zie tekstkader). Het idee erachter is dat het gaat om een relatief kleine en stabiele groep die zulke specialistische voorzieningen nodig heeft dat die in de regio moeilijk te organiseren zijn. De raad erkent dit, maar vindt dat ook voor deze leerlingen thuisnabijheid en gezamenlijkheid nagestreefd moeten worden op voorwaarde dat zij voldoende ondersteuning en toerusting krijgen.⁹⁸ Met de voortschrijdende technologie (zoals implantaten voor slechthorenden) nemen bovendien de mogelijkheden toe om voor steeds meer leerlingen met een visuele of auditieve beperking alle drie de uitgangspunten van inclusiever onderwijs te realiseren. Om deze redenen adviseert de raad het beleid voor deze leerlingen te scharen onder het algemene beleid om het onderwijs voor leerlingen met een beperking inclusiever te maken. Dit sluit aan bij stappen die cluster 1- en 2-scholen momenteel zelf al maken richting inclusiever onderwijs.

De raad beveelt aan dat de instellingen die gespecialiseerd zijn in onderwijs aan leerlingen met een visuele of auditieve beperking, zich op termijn nog meer gaan toeleggen op voorzieningen als expertisecentra en ambulante begeleiding voor reguliere scholen. Dit betekent dat ze nog vaker dan nu reguliere scholen ondersteunen met specialistische kennis en faciliteiten, waardoor een steeds groter deel van de leerlingen met een visuele of auditieve beperking in het regulier onderwijs terecht kan. Leerlingen voor wie dat een brug te ver is, kunnen nog steeds onderwijs krijgen van de gespecialiseerde instellingen. Dit bij voorkeur in een mengvorm, waarbij leerlingen met een visuele of auditieve beperking regelmatig in contact komen met leerlingen zonder een beperking, bijvoorbeeld doordat de speciale school is gehuisvest op dezelfde locatie als de reguliere school (zie paragraaf 4.2).

Ook de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs kunnen een rol spelen bij het inpassen van ondersteuning en toerusting voor leerlingen met een visuele of auditieve beperking op reguliere scholen. Zij kunnen daarin samen optrekken met de ambulante begeleiders van cluster 1- en 2-instellingen. Samenwerkingsverbanden spelen met name een rol bij overgangen en stages. Zij kunnen dan expertise over de beperking en specifieke onderwijsmethoden, kennis van de leerling, en contacten inbrengen.

Ook mbo-instellingen kunnen gebruik maken van de expertise en ambulante begeleiding van de instellingen die gespecialiseerd zijn in onderwijs aan leerlingen met een visuele of auditieve beperking. Momenteel werken samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen al vaak samen met de ambulante begeleiders van de cluster 1- en 2-instellingen. Deze samenwerking kan nog verder worden versterkt.

⁹³ Zie bijvoorbeeld artikel 40, lid 3 Wet op het primair onderwijs; zie ook Tweede Kamer, 2011-2012, 33 106, nr. 3, Memorie van toelichting.

⁹⁴ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

⁹⁵ Norwich, 2013; Simeonsson, 2009.

⁹⁶ Lee, 2011; Wienen, 2019.

⁹⁷ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

⁹⁸ Dit ligt ook in lijn met de Wet gelijke behandeling HCZ en het VN-Verdrag handicap. Zie paragraaf 3.2.

Wie zijn cluster 1- en 2-leerlingen?

De aanduiding cluster 1 en 2 verwijst naar het huidige beleid om leerlingen met een visuele beperking en leerlingen met een auditieve beperking (waaronder spraak- en taalbeperking) onderwijs te bieden op speciale scholen die hierop zijn ingericht. Dit beleid is flankerend in de zin dat het een specifieke regeling betreft binnen passend onderwijs en geen deel uitmaakt van het algemene beleid.

Op cluster 1-scholen kunnen leerlingen terecht die blind of slechthorend zijn. In Nederland volgden in 2019/2020 584 leerlingen cluster 1-onderwijs op scholen van twee instellingen (Bartiméus en Koninklijke Visio).⁹⁹ Cluster 2-scholen bieden een plek aan leerlingen die doof of slechthorend zijn. Daarnaast kunnen op deze scholen leerlingen terecht die veel moeite hebben met communiceren. In 2019/2020 volgden 8273 leerlingen onderwijs op cluster 2-scholen van 4 instellingen (Kentalis, Auris, VierTaal en Vitus Zuid).

Het onderwijs wordt in kleine groepen gegeven en is gericht op de algemene kerndoelen. Er is extra begeleiding en er zijn allerlei extra faciliteiten voor de leerlingen. Zo zijn er logopedisten en orthopedagogen aanwezig. Op cluster 1-scholen is er ondersteunend materiaal zoals vergrotingen, digitale werkboeken, spraakcomputers, verstelbare tafels en extra licht. Naast deze ondersteuning worden leerlingen toegerust met sociale en praktische vaardigheden zoals braille lezen, zichzelf verzorgen, zelfstandig met de bus reizen en lopen met een witte stok. Cluster 2-scholen besteden extra aandacht aan communicatie waaronder liplezen, spraaktraining en gebarentaal. Er zijn voor cluster 1- en 2-leerlingen kerndoelen opgesteld die omschrijven wat ze moeten kennen en kunnen. Deze verschillen niet van de kerndoelen voor de rest van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De instellingen krijgen rechtstreeks bekostiging van de landelijke overheid. De Commissie van Onderzoek (CvO) van de instelling bepaalt of de cluster 1- en 2-leerling toegang heeft tot het speciaal onderwijs van de instelling of naar een reguliere school kan. Hierbij wordt overleg gevoerd met samenwerkingsverbanden en scholen. Ook bieden de cluster 1- en 2-instellingen, binnen de grenzen van hun capaciteit, ambulante begeleiding aan samenwerkingsverbanden en scholen. De koepelorganisaties van cluster 1- en 2-instellingen hebben als beleidsdoelstelling waar mogelijk leerlingen onderwijs op reguliere scholen te laten volgen en deze scholen te ondersteunen met expertise. De expertise wordt door hun landelijke netwerken en expertisecentra ontwikkeld en gedeeld.¹⁰⁰

3.2 Verbreed de zorgplicht in het primair en voortgezet onderwijs

De raad constateert dat de huidige zorgplicht in het primair en voortgezet onderwijs niet volstaat om ondersteuning en toerusting op alle scholen te borgen. Bovendien staat de plicht op gespannen voet met de Wet gelijke behandeling HCZ en het VN-verdrag handicap. De raad stelt daarom voor de zorgplicht in vier opzichten te verbreden: (1) scholen bieden lichte onderwijssteuning en toerusting, (2) scholen spannen zich in om lichte zorg te organiseren in het onderwijs, (3) scholen spannen zich in om leerlingen met een beperking loopbaanondersteuning en -toerusting te bieden en (4) scholen spannen zich in om naast ondersteuning en toerusting thuisnabij en gezamenlijk onderwijs te realiseren voor leerlingen met een beperking.

De raad benadrukt dat alleen stapsgewijs kan worden toegewerkt naar een verbrede zorgplicht. Dit betekent dat allereerst een landelijke norm wordt ontwikkeld voor lichte ondersteuning en toerusting (zie paragraaf 3.4), die nauw verweven is met de verbrede zorgplicht (paragraaf 3.2), en dat ook het takenpakket van de samenwerkingsverbanden (zie paragraaf 3.3) en de bekostiging en het toezicht op scholen en samenwerkingsverbanden (hoofdstuk 5) worden aangepast. Scholen die nog niet kunnen voldoen aan de verbrede zorgplicht, krijgen de gelegenheid randvoorwaarden op orde te brengen (mensen, middelen, tijd, ruimte en expertise) en een schoolspecifieke aanpak te ontwikkelen.

Hieronder licht de raad toe waarom hij een verbreding van zorgplicht voorstelt en wat die inhoudt.

De huidige zorgplicht volstaat niet

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben nu de plicht te onderzoeken of een aangemelde leerling een extra ondersteuningsbehoefte heeft. Is de school zelf niet in staat die ondersteuning te bieden, dan moet ze in overleg met de ouders een andere school voor de leerling vinden.¹⁰¹ Bij die beslissing kijkt de school naar de schoolondersteuningsprofielen van andere scholen. Die profielen zijn vastgesteld door het schoolbestuur en vormen de onderlegger van het onderwijskundig beleid in het schoolplan. Valt de keus op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, dan is een toelaatbaarheidsverklaring nodig. De specifieke ondersteuning voor een toegelaten leerling wordt na overleg met de ouders vastgelegd in een document, het ontwikkelingsperspectief.¹⁰²

Deze plichten van de school worden in het kader van passend onderwijs nu aangeduid als 'zorgplicht'.¹⁰³ De huidige zorgplicht borgt de doorgeleiding van een leerling met een beperking wanneer een school aangeeft zelf de ondersteuning niet te kunnen bieden. Dat is belangrijk omdat ouders daardoor niet zelf op zoek hoeven te gaan naar een school die wel de nodige ondersteuning en toerusting biedt. Met het ontwikkelingsperspectief is ook geborgd dat scholen de afgesproken ondersteuning en toerusting bieden. Deze ondersteuning en toerusting moeten volstaan om de leerlingen met een beperking effectief onderwijs te laten volgen op de school.

De huidige zorgplicht volstaat echter niet voor inclusiever onderwijs. Hij borgt niet dat alle scholen lichte ondersteuning en toerusting (kunnen) bieden. Hij borgt evenmin dat scholen thuisnabij en gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking nastreven. Het ondersteuningsprofiel (school) en het ontwikkelingsperspectief (leerling) geven in dit opzicht weinig houvast voor de leerling en zijn ouders.¹⁰⁴ Verder is de zorgplicht weinig expliciet over het inpassen van zorg in het onderwijs en biedt slechts beperkt houvast voor diverse overgangen in de schoolloopbaan, waaronder die naar het arbeidsproces.¹⁰⁵

De 'zorgplicht passend onderwijs' is een beleidsterm die verwijst naar diverse (aanpassingen in de) sectorwetten, maar daarin niet letterlijk zo wordt aangeduid. In enge zin verwijst de zorgplicht naar wetgeving over de toelating en doorgeleiding van leerlingen 'met een extra ondersteuningsbehoefte' in het primair en voortgezet onderwijs. In bredere zin omvat de term ook alle andere zorgplichten van het schoolbestuur naar deze groep leerlingen. Deze bredere zorgplichten zijn voor een deel al opgenomen in de sectorwetten, zoals de inspanningsverplichting van scholen om lichte zorg te organiseren in het onderwijs.¹⁰⁶ In de sectorwetten staan deze verplichtingen verspreid en zijn ze niet (in samenhang) uitgewerkt.

De door de raad voorgestelde verbrede zorgplicht betekent een operationalisering in een overzicht van specifieke zorgtaken die de school heeft ten aanzien van leerlingen met een beperking, en een concretisering aan de hand van een te ontwikkelen landelijke norm voor lichte ondersteuning en toerusting (paragraaf 3.4). De voorgestelde verbreding van de zorgplicht betekent ook een uitbreiding van de wetgeving, zoals de inspanningsverplichting om leerlingen met een beperking ondersteuning en toerusting te bieden bij overgangen in het onderwijs en bij overgangen naar werk (waaronder stage) of een zorgvoorziening. Een concreet overzicht van de resultaat- en inspanningsverplichtingen verschaft alle betrokkenen duidelijkheid over wat van een school verwacht kan worden rondom toelating, ondersteuning en toerusting en doorgeleiding van leerlingen met een beperking.

De huidige zorgplicht staat op gespannen voet met de Wet gelijke behandeling HCZ en het VN-verdrag handicap

De Wet gelijke behandeling HCZ biedt een afwegingskader, dat met de zorgplicht een concretere invulling krijgt. Zoals de Onderwijsraad eerder heeft aangegeven, staat de huidige zorgplicht zoals vastgelegd in de Wet passend onderwijs, echter op gespannen voet met de Wet gelijke behandeling HCZ. De Wet gelijke behandeling HCZ vergt namelijk van de school dat deze doeltreffende aanpassingen doorvoert voor een leerling met een beperking. De school kan niet zonder meer verwijzen naar het eigen ondersteuningsprofiel.¹⁰⁷

⁹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020.

¹⁰⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>; zie ook <https://oudersenonderwijs.nl/kennisbank/passend-onderwijs/naar-speciaal-basisonderwijs/cluster-1-en-2-scholen/>

¹⁰¹ Artikel 40 lid 4 WPO, artikel 40 lid 5 WEC en artikel 27 lid 2c WVO.

¹⁰² Zie bijvoorbeeld artikel 40a lid 4 WPO.

¹⁰³ Tweede Kamer, 2011-2012, 33 106, nr. 3, Memorie van toelichting.

¹⁰⁴ Heim & Weijers, 2018; Koopman & Ledoux, 2018; Smeets, De Boer, Van Loon-Dijkers, Rissen & Ledoux, 2017.

¹⁰⁵ Vooral leerlingen uit het speciaal onderwijs krijgen nu nog te weinig ondersteuning om werk te vinden (Inspectie van het Onderwijs, 2020).

¹⁰⁶ Artikel 18a lid 9 WPO, artikel 11 WEC en artikel 8 lid 4 WPO.

¹⁰⁷ Onderwijsraad, 2016; zie ook Van der Ende & Luiken, 2014.

De huidige zorgplicht staat ook op gespannen voet met het VN-verdrag handicap.¹⁰⁸ Dit schrijft immers voor dat leerlingen met en zonder een beperking zo min mogelijk gescheiden worden en thuisnabij onderwijs kunnen volgen. Hoewel het VN-verdrag handicap in eerste instantie een verplichting is aan de overheid om op collectief niveau toe te werken naar een inclusiever onderwijssysteem,¹⁰⁹ ligt het voor de hand ook de zorgplicht voor de individuele leerling bij dit verdrag te laten aansluiten.¹¹⁰

De Wet gelijke behandeling HCZ erkent dat er organisatorische en financiële grenzen zijn en stelt dat scholen voor leerlingen met een beperking geen inspanningen hoeven te verrichten die een onevenredig grote belasting voor de school betekenen. Om te concretiseren welk niveau van ondersteuning en toerusting te allen tijde van scholen mag worden verwacht (en dus nooit als onevenredige belasting kan gelden), adviseert de raad een landelijke norm voor lichte ondersteuning en toerusting te ontwikkelen (zie paragraaf 3.4) en deze norm een plaats te geven in de verbrede zorgplicht.

Verbreding 1: Scholen bieden lichte onderwijssteuning en toerusting

De raad stelt voor dat scholen de zorgplicht krijgen om in elk geval lichte didactische of pedagogische ondersteuning en toerusting te bieden aan leerlingen met een beperking die deze nodig hebben om onderwijs op de school te volgen. Wanneer een leerling vanwege een beperking lichte onderwijssteuning en toerusting nodig heeft, kan de school hem om deze reden niet meer weigeren. Dit borgt dat deze leerling voldoende onderwijssteuning en toerusting krijgt en daarnaast onderwijs kan volgen dat thuisnabij is én gezamenlijk met leerlingen zonder een beperking.

De raad benadrukt hierbij dat niet alle mogelijke voorzieningen voor lichte ondersteuning en toerusting altijd direct aanwezig hoeven te zijn op een school, maar dat de school deze voorzieningen wel op korte termijn beschikbaar kan maken wanneer die nodig zijn voor een leerling met een beperking, eventueel met hulp en steun van het schoolbestuur of samenwerkingsverband.

De verbreding van de zorgplicht kan helpen voorkomen dat leerlingen worden 'weggeadviseerd', oftewel dat ze vanwege hun beperking naar een andere school worden verwezen voordat ze zich hebben aangemeld. Er zijn aanwijzingen dat wegadviseren nu bij sommige scholen voorkomt.¹¹¹ Wetgeving kan dit nooit uitsluiten, omdat het ook aankomt op de interactie tussen de ouder en de school. Maar de verbreding van de zorgplicht draagt wel uit dat het vanzelf spreekt dat scholen bereidwillig zijn om leerlingen met een beperking ondersteuning en toerusting te geven.¹¹² Ten slotte schept deze verbreding van de zorgplicht meer duidelijkheid over wat van scholen kan worden verwacht. Die duidelijkheid ontbreekt nu vaak bij betrokkenen, ook al maken scholen hun ondersteuningsprofiel kenbaar.¹¹³ Als op termijn de zorgplicht wordt geconcretiseerd met landelijke normen voor lichte ondersteuning en toerusting (zie paragraaf 3.4), kan dit bijdragen aan duidelijke verwachtingen.

Verbreding 2: Scholen spannen zich in om lichte zorg te bieden

De raad stelt voor dat scholen de inspanningsplicht krijgen lichte pedagogisch-maatschappelijke, psychologische en medische ondersteuning en toerusting te bieden voor leerlingen die deze 'zorg' nodig hebben om onderwijs te kunnen volgen. Denk aan medicatie op school voor leerlingen met chronische ziekte, of een met een sociaal-maatschappelijk begeleider afgestemde pedagogische aanpak om te compenseren voor opvoedproblemen thuis (voor meer voorbeelden zie paragraaf 2.2). Van leerlingen of hun ouders kan niet worden verwacht dat zij de zorg zelf organiseren en inpassen in het onderwijs. Van scholen kan niet worden verwacht dat zij lichte zorg *garanderen*, omdat ze voor de financiering en organisatie ook van andere partijen afhankelijk zijn. Maar wel dat ze zich hiervoor inspannen, zeker wanneer via het samenwerkingsverband faciliteiten, specialisten en assistenten beschikbaar zijn (zie paragraaf 3.3). Deze verplichting is al vastgelegd in de wet.¹¹⁴ Dat kan echter worden geconcretiseerd aan de hand van landelijke normen voor lichte ondersteuning en toerusting. Het expliciet opnemen van zorgondersteuning in de zorgplicht borgt dat de school de eigen zorgtaak erkent en leerlingen vanwege een lichte zorgbehoefte niet naar een andere school verwijst.

¹⁰⁸ Onderwijsraad, 2016; zie ook Van der Ende & Luiken, 2014.

¹⁰⁹ Van den Broeck, 2016; Kruseman & Forder, 2016.

¹¹⁰ Een aanknopingspunt biedt de Geschillencommissie passend onderwijs, die zich baseert op de verschillende kaders en duidelijk maakt dat de school bij afwegingen over toelating en doorverwijzing niet alleen rekening heeft te houden met ondersteuning en toerusting, maar ook met de thuisnabijheid van het onderwijs; zie bijvoorbeeld uitspraak GPO 12 september 2016, 107332. Zie ook Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2011-2012, 33 106, nr. 3, p. 17.

¹¹¹ Van Eck, Rietdijk & Van der Linden, 2017.

¹¹² In het middelbaar beroepsonderwijs heeft het toelatingsrecht in combinatie met de Wet passend onderwijs eraan bijgedragen dat het voor mbo-instellingen meer vanzelf spreekt dat ze klaarstaan voor studenten met extra ondersteuningsbehoeften. Zie Ledoux, Waslander & Eimers, 2020

¹¹³ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

¹¹⁴ Artikel 8 lid 4 WPO.

Verbreding 3: Scholen spannen zich in om loopbaanondersteuning en -toerusting te bieden

De derde verbreding van de zorgplicht betreft diverse overgangen in de loopbaan van leerlingen met een beperking. Ten eerste de reguliere overgang van schoolsoorten, zoals van het primair naar het voortgezet onderwijs en van het voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs. De tweede overgang betreft stages, de eerste baan en de overstap van school naar een zinvolle dagbesteding. De derde overgang is de terugleiding van leerlingen vanuit het speciaal onderwijs naar mengvormen van speciaal en regulier onderwijs of (van hieruit) naar het regulier onderwijs. Een zorgplicht voor scholen om leerlingen (en ouders) tegemoet te komen bij terugleiding voorkomt dat leerlingen met een tijdelijke beperking noodgedwongen permanent gebruik maken van speciale voorzieningen, en kansen mislopen om thuisnabij en gezamenlijk onderwijs te volgen. De vierde overgang betreft gevallen van terugleiding van de eerste baan naar school. Dit kan nodig zijn wanneer leerlingen ervaren dat zij nog meer vaardigheden moeten ontwikkelen voor ze een overstap kunnen maken naar het arbeidsproces. De inspanningsverplichtingen bij de vier overgangen maken duidelijk dat de zorgtaak niet direct stopt wanneer de leerling van school gaat.

Extra middelen bij overgang naar voortgezet onderwijs

Scholen die zijn aangesloten bij het Samenwerkingsverband VO-VSO Nijmegen kunnen extra middelen aanvragen voor leerlingen die vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs instromen in het regulier voortgezet onderwijs. Het 'schakelpakket' kan besteed worden aan uiteenlopende vormen van voorbereiding en begeleiding van leerlingen, bijvoorbeeld het vergroten van de zelfstandigheid van de leerlingen en onderzoek naar continuïteit in voorzieningen bij de overstap.¹¹⁵

Verbreding 4: Scholen spannen zich in ook thuisnabij en gezamenlijk onderwijs voor leerlingen met een beperking te realiseren

Wanneer leerlingen met een beperking alleen lichte ondersteuning en toerusting nodig hebben – hetzij didactisch/pedagogisch, hetzij op het gebied van zorg of de loopbaan – geven de eerste, tweede en derde verbreding van de zorgplicht aan dat de school van aanmelding hiervoor zelf moet zorgen. Thuisnabij onderwijs is in dit geval vanzelfsprekend. Voor gezamenlijk onderwijs geldt dit niet; leerlingen met een beperking volgen op een schoollocatie niet per definitie onderwijs samen met leerlingen zonder een beperking. De lichte ondersteuning kan immers inhouden dat de leerling (tijdelijk) in zijn eentje of alleen met andere leerlingen met een beperking onderwijs volgt, bijvoorbeeld om tijdelijk in een prikkelarme setting binnen de school te werken of specifieke instructie te ontvangen.¹¹⁶ De vierde verbreding van de zorgplicht beperkt zulke aanpassingen tot het uiterst noodzakelijke, omdat de school zich inspant leerlingen met een beperking zo veel mogelijk gezamenlijk onderwijs te laten volgen met leerlingen zonder een beperking. Dit sluit ook aan bij de Wet gelijke behandeling HCZ en het VN-verdrag handicap. Als een leerling zwaardere ondersteuning en toerusting nodig heeft, en de school die niet kan bieden, helpt de school ouders bij het vinden van een nieuwe school. De eerste prioriteit is dát er een school wordt gevonden die (wel) de zwaardere ondersteuning en toerusting kan bieden. De huidige zorgplicht voorziet daarin. Met de verbrede zorgplicht komt daar als tweede prioriteit bij dat het onderwijs thuisnabij en gezamenlijk is met leerlingen zonder een beperking. Hiervoor komen ook mengvormen van speciaal en regulier onderwijs in aanmerking (zie hoofdstuk 4).

3.3 Pas het takenpakket van samenwerkingsverbanden aan

De verbreding van de zorgplicht voor scholen heeft consequenties voor het takenpakket van de samenwerkingsverbanden. Zij krijgen in sommige opzichten minder taken en in andere opzichten juist meer.

De Wet passend onderwijs onderscheidt nu vier kerntaken van samenwerkingsverbanden¹¹⁷:

¹¹⁵ Samenwerkingsverband VO-VSO Nijmegen e.o. *Ondersteuningsplan 2018-2022*.

¹¹⁶ In het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs gebeurt dit relatief vaak. Zie Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

¹¹⁷ Zie artikel 18a WPO en artikel 17a WVO.

- vaststelling van een ondersteuningsplan, dat binnen de regio een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen biedt en dat minimaal eens in de vier jaar wordt geactualiseerd na overleg met de burgemeester en wethouders van de gemeente;
- verdeling en toewijzing van ondersteuningsmiddelen en -voorzieningen van de scholen;
- beoordeling of leerlingen toelaatbaar zijn tot het onderwijs aan een speciale school op verzoek van het bevoegd gezag van een school;
- advisering over de ondersteuningsbehoefte van een leerling op verzoek van een school.

Wanneer, zoals de raad adviseert, de school op termijn verantwoordelijk wordt voor lichte ondersteuning, vervalt die verantwoordelijkheid voor het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband behoudt in het voorstel van de raad echter de volgende kerntaken.

- Vaststelling van een ondersteuningsplan dat binnen de regio een samenhangend geheel van voorzieningen biedt op het terrein van zwaardere *onderwijs*ondersteuning en -toerusting en (lichte en zwaardere) *complexe* ondersteuning en toerusting (die ook betrekking hebben op zorg en/of andere leefwerelden van de leerlingen, waaronder vervolgopleidingen en de werkweld na school, zie paragraaf 2.2). De raad noemt dit hierna kortweg: zwaardere en complexe ondersteuning en toerusting. Het ondersteuningsplan wordt eens in de vier jaar geactualiseerd in nauw overleg met gemeentebesturen. Dit om doelmatig zorg-onderwijs-combinaties mogelijk te maken en bijvoorbeeld te voorzien in huisvesting die mengvormen van regulier en speciaal onderwijs mogelijk maakt. Het plan voorziet ook in de extra begeleiding van leerlingen met een beperking tijdens de overgang van de ene schoolsoort naar de andere, van school naar de eerste baan, en van school naar een zorgvoorziening, waarbij de school waar de jongere voorheen onderwijs volgde, een mentorfunctie blijft vervullen. De opeenvolging van ondersteuningsplannen kenmerkt zich door de langetermijndoelstelling om gaandeweg het onderwijs inclusiever te maken voor leerlingen met een beperking, alsmede een visie hoe deze doelstelling te realiseren is.
- Verdeling en toewijzing van middelen en voorzieningen voor zwaardere en complexe ondersteuning en toerusting. Hieronder vallen ook de middelen en voorzieningen voor het speciaal onderwijs in de regio. Op termijn verloopt de bekostiging van alle zwaardere ondersteuning via het samenwerkingsverband, zonder verplichte afdracht op basis van een landelijk systeem van toelaatbaarheidsverklaringen. De samenwerkingsverbanden krijgen zo meer beleidsruimte voor de inzet van dit budget (zie hoofdstuk 5).
- Hulp aan scholen bij het inpassen van zwaardere en complexe ondersteuning en toerusting in het onderwijs.
- Hulp aan scholen bij de toeleiding van leerlingen die zwaardere en complexe ondersteuning en toerusting behoeven naar een andere school. Dit gebeurt pas nadat eerst is nagegaan of zwaardere en complexe ondersteuning op de school van eerste aanmelding (met hulp van het samenwerkingsverband) kan worden ingepast, en geconcludeerd is dat deze school daartoe niet in staat is. Deze taak omvat dan ook het zoeken naar een school die voldoende ondersteuning en toerusting kan bieden en daarnaast zo veel mogelijk thuisnabij is en de leerling in staat stelt onderwijs te volgen samen met leerlingen zonder een beperking. Waar die opties niet bestaan, omvat de taak ten slotte de hulp bij het toeleiden naar een schoolse voorziening die (een mengvorm van regulier en) speciaal onderwijs biedt.
- Hulp aan scholen bij het toeleiden van leerlingen naar een vervolgopleiding, het arbeidsproces¹¹⁸ of een zorgvoorziening, en eventueel het teruggeleiden van leerlingen vanuit deze nieuwe contexten naar de school.
- Middelen en voorzieningen voor zorg waar nodig en mogelijk via de gemeenten beschikbaar maken voor onderwijs.
- Stimuleren dat aangesloten schoolbesturen deskundigheid en faciliteiten op het terrein van onderwijs aan leerlingen met een beperking delen. Het samenwerkingsverband vervult hierbij een rol als expertisenetwerk of expertisecentrum.
- Stimuleren van gezamenlijke professionaliserings- en evaluatie/onderzoeksactiviteiten bij aangesloten schoolbesturen.

De zorgplicht van de school en het takenpakket van het samenwerkingsverband zijn complementair. Tabel 2 beschrijft zes manieren waarop ondersteuning en toerusting van een leerling met een beperking georganiseerd kunnen worden. Bij vijf manieren werken school en samenwerkingsverband in elk geval samen. Scholen kunnen ook nog op andere manieren optrekken met het samenwerkingsverband of met andere scholen binnen of buiten het schoolbestuur, bijvoorbeeld bij professionaliseringstrajecten van lerarenteams.

Tabel 2. Zes situaties voor het organiseren van ondersteuning en toerusting van een leerling met een beperking in het primair en voortgezet onderwijs¹¹⁹

Situatie	Ondersteuning en toerusting		Procedure
	Zwaarte	Aard	
1	licht	onderwijs	- de school van aanmelding voorziet in benodigde ondersteuning (eventueel samen met andere scholen van het schoolbestuur of het samenwerkingsverband)
2	licht	loopbaan 'buiten school'	- de school van aanmelding wendt zich tot het samenwerkingsverband - de extra loopbaanbegeleiding tijdens stage of (in een later stadium) tijdens een vervolgopleiding, de eerste baan, of een zorg-dagvoorziening kan geregeld worden - de school van aanmelding (bij stage) of waar de leerling voorheen onderwijs volgde (bij de overige gevallen), voorziet met hulp (aanvullende middelen en/of faciliteiten) van het samenwerkingsverband in de extra begeleiding
3	licht	onderwijs en zorg	- de school van aanmelding wendt zich tot het samenwerkingsverband - de lichte zorg kan met hulp van het samenwerkingsverband binnen de school van aanmelding geregeld worden - de school van aanmelding voorziet met hulp (aanvullende middelen en/of faciliteiten) die via het samenwerkingsverband beschikbaar is gemaakt, in benodigde ondersteuning en toerusting
4	zwaarder	onderwijs en/of zorg	- de school van aanmelding wendt zich tot het samenwerkingsverband - de zwaardere ondersteuning kan met hulp van het samenwerkingsverband binnen de school van aanmelding geregeld worden - de school voorziet met hulp (aanvullende middelen en/of faciliteiten) die via het samenwerkingsverband beschikbaar is gemaakt in de benodigde ondersteuning, eventueel met mengvormen van regulier en speciaal onderwijs
5	zwaarder	onderwijs en/of zorg	- de school van aanmelding wendt zich tot het samenwerkingsverband - voor de school van aanmelding is de zwaardere ondersteuning te belastend - de school en het samenwerkingsverband zoeken naar een reguliere school, bij voorkeur in de buurt, waar de voorzieningen voor de benodigde ondersteuning al aanwezig zijn of geregeld kunnen worden - een andere reguliere school in de regio voorziet met hulp (aanvullende middelen en/of faciliteiten) die via het samenwerkingsverband beschikbaar is gemaakt, in de benodigde ondersteuning, eventueel met mengvormen van regulier en speciaal onderwijs
6	zwaarder	onderwijs en/of zorg	- de school van aanmelding wendt zich tot het samenwerkingsverband - het gaat om zulke zware ondersteuning dat geen van de reguliere scholen in de regio zich in staat acht erin te voorzien - de school van aanmelding verwijst de leerling door naar een school voor speciaal onderwijs ¹²⁰ (bij voorkeur in de regio) die het kind toelaat en met hulp (aanvullende middelen en/of faciliteiten boven op de basisbekostiging voor de school ¹²¹) van het samenwerkingsverband in de benodigde ondersteuning en toerusting voorziet.

¹¹⁹ Het gaat om een leerling die zich heeft aangemeld of al is toegelaten. In het laatste geval blijkt tijdens de schoolperiode dat de leerling vanwege een beperking ondersteuning nodig heeft. Bij lichte ondersteuning kan de school nooit toegang tot onderwijs weigeren op grond van een beperking (zie paragraaf 3.2).

¹²⁰ De raad hanteert hier de definitie van speciaal onderwijs als onderwijs door scholen in het funderend onderwijs die zich hebben gespecialiseerd in zwaardere vormen van ondersteuning en toerusting en zich richten op leerlingen die deze vanwege een beperking nodig hebben (zie paragraaf 2.2.).

¹²¹ Ibid. Voor een toelichting op de wijze van bekostiging zie paragraaf 5.2.

Het takenpakket is een aanpassing ten aanzien van de huidige wetgeving en zal in praktijk ook een aanpassing voor veel samenwerkingsverbanden betekenen. Een deel van de samenwerkingsverbanden heeft al eerder gekozen voor een invulling van hun takenpakket die aansluit bij de aanbevelingen van de raad in dit advies. De huidige wet laat immers veel ruimte aan samenwerkingsverbanden voor een eigen invulling van taken. De meeste kiezen voor het zogeheten schoolmodel, waarbij ze het grootste deel van de middelen waarover ze daadwerkelijk kunnen beschikken voor ondersteuning op reguliere scholen, direct over school(besturen) verdelen.¹²² De meeste samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs deden dat van meet af aan. Scholen in het primair onderwijs zijn dat in toenemende mate gaan doen.¹²³ Het takenpakket dat de raad voorstelt, sluit hierbij aan in de zin dat scholen verantwoordelijk worden voor lichte ondersteuning en toerusting en daarvoor direct de middelen ontvangen (zie paragraaf 5.1). Voor zwaardere en complexe ondersteuning komen ook het arrangementenmodel en een expertisemodel in aanmerking. Dit sluit aan bij het feit dat veel samenwerkingsverbanden nu een mix van modellen kennen (zie tekstkader).¹²⁴ Niettemin zijn voor de kleinere of grotere aanpassingen van samenwerkingsverbanden nog verdere planvorming en ontwikkeling nodig. De raad benadrukt dat daarvoor moet worden geïnvesteerd in tijd en middelen – los van de herverdeling van de middelen tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Pas dan kan deze in zijn ogen noodzakelijke stap voor inclusiever onderwijs worden gezet.

Huidige modellen van samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden kunnen zelf bepalen hoe zij middelen en voorzieningen toewijzen en organiseren. In het *schoolmodel* worden alle middelen voor ondersteuning op reguliere scholen direct verdeeld over schoolbesturen. Het voordeel is dat scholen meer geld krijgen en eigen keuzes kunnen maken. Het nadeel is dat verantwoording via het samenwerkingsverband moeilijker is en scholen kunnen verschillen in de ondersteuning die ze feitelijk bieden als er geen algemene norm bestaat. Bij een *arrangementenmodel* vragen scholen extra geld aan het samenwerkingsverband voor een specifiek doel. Dit maakt de inzet van middelen beter traceerbaar voor het samenwerkingsverband, maar dit model is gevoelig voor bureaucratie en strategisch gedrag van scholen. Bij het *expertisemodel* heeft het samenwerkingsverband zelf specialisten in dienst. Zo kan specifieke expertise worden opgebouwd en ingezet. Nadeel is dat scholen minder beleidsruimte hebben.¹²⁵

Voorbeeld van een samenwerkingsverband in het primair onderwijs

Samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs (PPO) omvat de stad Rotterdam en telt 21 schoolbesturen. PPO realiseert extra ondersteuning in de stad door de inzet van eigen mensen en door financiële middelen beschikbaar te stellen aan de scholen. Daarmee kunnen de scholen de komende planperiode zelf ook invulling geven aan de ondersteuning en gaat PPO werken volgens een combinatie van het expertise- en schoolmodel. PPO heeft 100 fte aan personeel in dienst, onder wie veel gedragswetenschappers, die zijn verbonden aan scholen. Elke school in Rotterdam heeft een medewerker van PPO. Het geld dat scholen direct krijgen, besteden zij aan maatwerk en samenwerking in de wijk. Directeuren en intern begeleiders van scholen in een wijk komen vier à vijf keer per jaar bij elkaar om samen een plek te geven aan leerlingen die lastiger plaatsbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze een forse gedragsproblematiek hebben of omdat ze vanwege een beperking een didactische achterstand hebben opgelopen. De wijkaanpak kan voorkomen dat één school een aanzuigende werking heeft. Scholen in een wijk hebben gezamenlijk de verantwoordelijkheid een dekkend netwerk te vormen en zo veel mogelijk kinderen thuisnabij onderwijs te bieden. De gemeente legt geen geld in, maar komt met aanbod van de zorgpartijen.

De Hildegardisschool valt onder het samenwerkingsverband PPO Rotterdam. Tussen de school en PPO lopen korte lijnen via een betrokken en deskundig schoolcontactpersoon. Hierdoor kan er snel en preventief ambulante ondersteuning geboden worden op de school. De Hildegardisschool wil leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben op sociaal-emotioneel en didactisch gebied, zo veel mogelijk in het regulier onderwijs houden en daarvoor het aanbod vergroten. Om meer ondersteuning en expertise binnen de school mogelijk te maken neemt de Hildegardisschool deel aan het project ONderwijs en Zorg Expertise (ONZE). Het ONZE-project versterkt vier jaar de zorgstructuur op zeven 'sterke

scholen' om na te gaan of meer leerlingen voor het reguliere onderwijs kunnen worden behouden. Het is de bedoeling dat de proeftuinen een uitstraling hebben naar andere scholen binnen het samenwerkingsverband. De versterkte zorgstructuur omvat extra zorg- onderwijsassistenten en een gedragswetenschapper, professionalisering van leraren die de zorgroute moeten leren kennen, feedback van zorgcoördinatoren en intern begeleider, en overleg en terugkoppeling. De leerkracht houdt de regie: al werkt een onderwijsassistent een hele week met leerlingen, de leerkracht is portefeuillehouder. Aan de intern begeleider worden het plan van aanpak, de afstemming en de begroting toevertrouwd, waarbij er afspraken zijn over verantwoordelijkheden binnen de kerngroep van maatschappelijk werker, IB'er, zorg-onderwijsassistenten en de directie.¹²⁶

Voorbeeld van een samenwerkingsverband in het voortgezet onderwijs

Bij de start van passend onderwijs werd uitgegaan van het expertisemodel. Inmiddels verdeelt Sterk VO een deel van het toegekende budget direct aan de scholen op basis van leerlingenaantallen. Een ander deel van de middelen besteedt het samenwerkingsverband aan bovenschoolse voorzieningen, waaronder een professionaliseringstraject voor schoolteams en een orthopedagogisch didactisch centrum (OPDC). Het OPDC fungeert tevens als een expertisecentrum, omdat de medewerkers inzetbaar zijn voor vragen en taken van andere scholen. Het samenwerkingsverband is toegegroeid naar de huidige combinatie van een expertise- en een schoolmodel. Op grond van casussen, de opgestelde ontwikkelingsperspectieven en de toegekende ondersteuningsarrangementen hebben de betrokken schoolbesturen een gezamenlijke visie ontwikkeld. Vanuit die visie voeren ze beleid dat op alle scholen een hoog niveau van ondersteuning borgt in plaats van specialisatie van de ondersteuning op basis van schoolprofielen. Op elke school zijn regelmatig partners uit de zorg en een medewerker van het samenwerkingsverband aanwezig. Het nauwe contact met de zorgpartners maakt het mogelijk zorg in te passen in het onderwijs en sommige leerlingen deeltijdonderwijs te bieden. Onderdeel van de visie is ook de nadrukkelijke verbinding met de thuissituatie. Er wordt samen met de ouder gezocht naar oplossingen om ondersteuning en toerusting in te passen in het onderwijs. Het samenwerkingsverband speelt ook een belangrijke rol bij de toeleiding naar het vervolgonderwijs. Een van de bovenschoolse voorzieningen is een netwerk van loopbaanbegeleiders en coördinatoren van het voortgezet onderwijs die aansluiten bij gesprekskringen met mbo-scholen.¹²⁷

3.4 Ontwikkel een wettelijke norm voor lichte ondersteuning en toerusting in het primair en voortgezet onderwijs

Om te borgen dat leerlingen met een beperking op alle scholen lichte ondersteuning en toerusting kunnen krijgen, acht de raad het noodzakelijk dat hiervoor op termijn een wettelijke norm wordt gehanteerd. De raad adviseert dat de rijksoverheid ervoor zorgt dat professionals uit de praktijk en wetenschappelijke experts een landelijke norm ontwikkelen. In paragraaf 2.2 geeft de raad daarvoor een aanzet met het onderscheid tussen diverse vormen van directe en indirecte ondersteuning en toerusting. Ook noemt hij voorbeelden van wat zou kunnen gelden als lichte onderwijsondersteuning en lichte complexe ondersteuning, die volgens de raad beide tot de norm zouden moeten behoren. Bij de ontwikkeling van de norm kunnen de professionals en wetenschappelijke experts verder gebruik maken van drie aanzetten die al voorhanden zijn: (1) de Wet gelijke behandeling HCZ; (2) het landelijk Referentiekader Passend onderwijs; en (3) de ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen. Het gezamenlijk ontwikkelen van een norm is een proces dat tijd vergt. Het wettelijk verankeren van een landelijke norm is te beschouwen als een sluitstuk van dat proces. Het is echter geen eenmalige exercitie. De raad beveelt aan de norm periodiek te verhogen wanneer het veld eraan toe is een volgende stap richting inclusiever onderwijs te zetten. De overheid organiseert hiertoe een periodieke evaluatie van de norm.

¹²² Het gaat om het budget dat overblijft na de financiële afdracht van samenwerkingsverbanden aan de scholen waarvoor leerlingen een toelatingsverklaring nodig hebben. Dit betreft scholen voor speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs en (voor een deel ook) leerwegondersteunend onderwijs.

¹²³ Heim, & Weijers, 2018.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

Wettelijke norm nodig om lichte ondersteuning en toerusting te borgen

De raad adviseert een wettelijke norm, omdat hij het voorzieningsniveau voor leerlingen met een beperking nu te veel vindt variëren tussen scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Een landelijke norm zorgt dat leerlingen met een beperking voor wie lichte ondersteuning en toerusting volstaan, altijd in aanmerking komen voor thuisnabij en gezamenlijk onderwijs. Met het wettelijk verankeren van een norm voor lichte ondersteuning en toerusting draagt de overheid uit dat inclusie deel uit maakt van de algemene onderwijskwaliteit. In combinatie met de verbrede zorgplicht die de raad voorstaat, maakt een landelijke norm voor alle betrokkenen duidelijk welke ondersteuning en toerusting voor leerlingen met een beperking minimaal van een school kunnen worden verwacht en welke eventueel als een onevenredig grote belasting kunnen gelden (zie paragraaf 3.2).

Het hanteren van een wettelijke norm voor lichte ondersteuning en toerusting vergt tijd. In de eerste plaats zijn er scholen die op dit moment nog niet aan zo'n norm kunnen voldoen. Zij moeten de gelegenheid krijgen randvoorwaarden op orde te krijgen. Ten tweede is een landelijke norm voor inclusiever onderwijs nog niet voorhanden. Het is van belang dat professionals en wetenschappelijke experts de tijd krijgen een adequate en breed geaccepteerde norm te ontwikkelen. De raad adviseert de overheid hiertoe een structuur op te zetten waarbij (beroepsorganisaties van) leraren, teamleiders, schoolleiders en ondersteunende professionals die betrokken zijn bij inclusiever onderwijs, samen met wetenschappelijke experts naar een norm kunnen toewerken. De overheid kan die uiteindelijk wettelijk vastleggen. Ervaringen in het buitenland laten zien dat een wettelijke verankering van de norm niet kan fungeren als breekijzer, maar eerder te beschouwen is als het sluitstuk van een gezamenlijk proces (zie hierna).

Een wettelijk basisniveau van voorzieningen perkt de beleidsruimte van onderwijsbesturen en samenwerkingsverbanden in. Dat is nodig om te garanderen dat jongeren voor wie lichte ondersteuning en toerusting volstaan, overal in Nederland toegang hebben tot de school waar zij zich aanmelden. Uiteraard op voorwaarde dat ze ook aan overige toelatingscriteria voldoen, zoals het vereiste niveau van de schoolsoort.

Met een wettelijke norm voor lichte ondersteuning en toerusting blijft er nog voldoende ruimte voor besturen en samenwerkingsverbanden om eigen beleid te maken dat is afgestemd op de lokale situatie en de behoeften van ouders en leerlingen. Een wettelijke norm zorgt juist voor een betere balans in de *governance*, omdat voor ouders en leerlingen duidelijker is welke ondersteuning en toerusting ze kunnen verwachten van een school. Het gesprek met de betrokkenen kan zich dan meer richten op de vraag *hoe* de ondersteuning en toerusting worden ingepast in het onderwijs. Een wettelijke grondslag geeft bovendien aan dat alle scholen inclusie hebben voor te leven. Wanneer leerlingen met een beperking deelnemen aan het onderwijs, ervaren zij en andere leerlingen dat de extra inspanningen de moeite waard zijn. Een wettelijke norm voorkomt ten slotte dat scholen die leerlingen met een beperking opnemen, een uitzondering vormen en overbelast raken.

Het vaststellen van een wettelijk basisniveau betekent niet dat scholen zich tot dat niveau hoeven te beperken. In het kader van inclusiever onderwijs kunnen ze juist meer voorzieningen bieden. De Wet gelijke behandeling HCZ bevordert dit door scholen te laten nagaan of ze in voorkomende gevallen ook zwaardere ondersteuning en toerusting kunnen inpassen. Een tweede stimulans kan zijn dat het samenwerkingsverband de taak krijgt de school te helpen bij het organiseren en inpassen van de zwaardere ondersteuning en toerusting op de school (zie paragraaf 3.3).

Evalueer de norm voor lichte ondersteuning periodiek

Het ontwikkelen van een norm voor lichte ondersteuning is geen eenmalige exercitie. De overheid heeft de taak de norm te evalueren en te stimuleren dat de norm waar mogelijk verder wordt ontwikkeld en verhoogd. Dit is conform de ambitie van stapsgewijs inclusiever onderwijs. Verhoging is pas mogelijk wanneer scholen eraan toe zijn een volgende stap richting inclusiever onderwijs te zetten.

Andere landen zijn Nederland voorgegaan in pogingen het onderwijs inclusiever te maken.¹²⁸

De buitenlandse praktijk leert dat de veranderingsstrategie geleidelijk moet zijn en dat scholen tijd nodig hebben voor professionalisering en andere condities om lichte en zwaardere ondersteuning te kunnen bieden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vergelijking van de situatie in Vlaanderen, waar inclusiever onderwijs nog van de grond moet komen, met die in Schotland, waar inclusiever onderwijs al langere tijd met succes wordt nagestreefd (zie tekstkaders). Bijstelling van de normen kan regelmatig maar ook weer niet te vaak gebeuren. Normen zijn immers bedoeld om helderheid te verschaffen. Dat is niet mogelijk wanneer zij steeds worden herzien. De raad adviseert uit te gaan van een periodieke herijking op een termijn van vijf jaar. In vijftien jaar zou dan een behoorlijke stap richting inclusiever onderwijs mogelijk zijn.

Inclusiever onderwijs in Vlaanderen

Op 21 maart 2014 is in Vlaanderen het M-decreet ingevoerd, dat inclusief onderwijs als eerste optie voorschrijft: een leerling met een beperking heeft het recht zich in te schrijven bij een reguliere school. Doel van het decreet is meer leerlingen in reguliere scholen onderwijs te laten volgen en dus minder leerlingen naar speciale scholen te verwijzen. De school is verplicht een zorgcontinuüm te creëren en samen met de leraar of leraren, de ouders en het Centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB) na te gaan welke redelijke aanpassingen en maatregelen een leerling met specifieke onderwijsbehoeften nodig heeft om de lessen te kunnen volgen. Het M-decreet wordt afgeschaft per 1 september 2021. Er was veel weerstand tegen, onder meer vanwege de overhaaste implementatie. In de media kwam het beeld naar voren dat het decreet de afschaffing van speciaal onderwijs betekende, terwijl het decreet bedoeld was om (de expertise van) het speciaal onderwijs en het reguliere onderwijs dichterbij elkaar te brengen. Een ander punt van kritiek luidde dat het werkveld onvoldoende betrokken was en scholing te weinig aandacht had gekregen. Er is inmiddels een nieuwe regeling in de maak: het Begeleidingsdecreet. Het principe van inclusie blijft overeind, maar het nastreven ervan krijgt een pragmatischer invulling. Hierbij behoudt het speciaal onderwijs nadrukkelijker een plaats in het onderwijsstelsel en is er meer aandacht voor het creëren van maatschappelijk draagvlak en pedagogisch houvast.¹²⁹

Inclusiever onderwijs in Schotland

In het Schotse onderwijssysteem volgt een relatief hoog percentage jongeren met een beperking regulier onderwijs. Sinds 1998 is er gericht beleid om dit aandeel verder te verhogen, de voorzieningen te verbeteren en de algehele integratie van deze leerlingen in de samenleving te bevorderen. Onderwijs aan jongeren met een beperking neemt een belangrijke plaats in bij scholing van leraren. Leerlingen met een beperking (en leerlingen met een achterstand) krijgen extra onderwijstijd en begeleiding. De school krijgt geld om hiervoor assistenten aan te nemen. Als de toegewezen uren niet volstaan, kan de school direct extra hulp vragen aan de gemeente. Gemeenten voeren de regie op toewijzing en organisatie van specialistische ondersteuning waarvan scholen gebruik maken. Deelgemeenten c.q. wijken beschikken over een eigen team met specialisten. Inclusie is bovendien sinds 2012 integraal opgenomen in het curriculum.¹³⁰

Aanzet 1: Wet gelijke behandeling HCZ

De Wet gelijke behandeling HCZ vormt in de ogen van de raad de belangrijkste aanzet tot een norm voor lichte ondersteuning. Deze wet geeft aan dat een school die een leerling met een beperking toelaat of onderwijs laat volgen, aanpassingen heeft aan te brengen als daaraan behoefte is. Verder stelt de wet dat aanpassingen doeltreffend moeten zijn. De verplichting tot doeltreffende aanpassingen geldt niet als deze een onevenredige belasting voor de school zouden betekenen.¹³¹

Hoewel de Wet gelijke behandeling HCZ een belangrijke aanzet geeft, dient verder te worden geconcretiseerd welke doeltreffende maatregelen de samenleving van een school mag verwachten. Dan is duidelijk welke vormen van ondersteuning en toerusting als licht aan te merken zijn en nooit gelden als onevenredig belastend voor de school.

De norm voor lichte ondersteuning en toerusting kan in eerste instantie algemeen worden beschreven en vervolgens uitgewerkt voor specifieke vormen van ondersteuning en

¹²⁹ Tegenbos, 2019; zie ook Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2019; Vlaamse Onderwijsraad, 2020.

¹³⁰ Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs, 2017; Van Gaalen, 2019.

¹³¹ Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2011-2012, 33 106, nr. 3, p.7.

toerusting. De uitwerking kan rekening houden met verschillen tussen sectoren (primair en voortgezet onderwijs) en soorten beperkingen. In het voortgezet onderwijs kan bijvoorbeeld de nadruk meer dan in het primair onderwijs liggen op toerusting van vaardigheden die leerlingen met een beperking in staat stellen grotendeels zelfstandig te functioneren. Categorisering van beperkingen gaat niet verder dan het niveau nodig om adequate voorzieningen toe te wijzen. Een nadruk op voorzieningen kan ongewenste labeling tegengaan (zie ook paragraaf 3.1).

Aanzet 2: Referentiekader Passend onderwijs

Het landelijke Referentiekader Passend onderwijs is in 2013 opgesteld door de sectororganisaties PO-Raad, VO-raad, AOC Raad en MBO Raad.¹³² Het kader geeft een algemene omschrijving van de basisondersteuning.

“We omschrijven de basisondersteuning als het door het samenwerkingsverband afgesproken geheel van preventieve en lichte curatieve interventies die binnen de onderwijsondersteuningsstructuur van de school planmatig en op een overeengekomen kwaliteitsniveau, eventueel in samenwerking met ketenpartners, worden uitgevoerd.” (Referentiekader, p.11)

Het kader noemt ook een aantal thema's waarover nadere afspraken nodig zijn in de basisondersteuning die samenwerkingsverbanden moeten vastleggen:

- *een aanbod voor leerlingen met dyslexie of dyscalculie (conform de protocollen);*
- *onderwijsprogramma's en leerlijnen die zijn afgestemd op leerlingen met een meer of minder dan gemiddelde intelligentie. De begrenzing van ondersteuning voor leerlingen op basis van IQ alleen wordt vermeden;*
- *fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen, aangepaste werk- en instructieruimtes en de beschikbaarheid van hulpmiddelen voor leerlingen die dit nodig hebben;*
- *(ortho)pedagogische en/of orthodidactische programma's en methodieken die gericht zijn op sociale veiligheid en het voorkomen en aanpakken van gedragsproblemen;*
- *een protocol voor medische handelingen; en*
- *de curatieve zorg en ondersteuning die de school samen met ketenpartners kan bieden.” (p.11)*

Op de indirecte ondersteuning rondom de leerling gaat het referentiekader zijdelings in.

“Het tweede aspect van basisondersteuning is de inrichting van de ondersteuningsstructuur. In het ondersteuningsprofiel van de school wordt in ieder geval aangegeven wat de expertise is van het (ondersteunings)team voor wat betreft preventieve en (licht) curatieve interventies en hoe die zichtbaar worden in de onderwijsorganisatie van de school. Ook wordt aangegeven hoe de specifieke expertise van samenwerkende scholen wordt benut, met welke ketenpartners wordt samengewerkt en welke afspraken zijn gemaakt met de gemeente over de uitvoering van jeugdgerelateerde zorgtaken.” (p. 12)

Voor de kwaliteit verwijst het referentiekader naar de standaarden van de Onderwijsinspectie.

“Criterium hiervoor is het landelijk vastgestelde toezichtkader van de Onderwijsinspectie waarin een minimumnorm voor basiskwaliteit wordt genoemd: de leerprestaties (po) en opbrengsten (vo) van de school zijn ten minste voldoende en daarnaast voldoen het onderwijsleerproces of de zorg en begeleiding aan de gestelde norm.” (p. 12).

Ten slotte geeft het kader aan dat de basisondersteuning kan worden aangevuld met extra ondersteuning door scholen die dat hebben opgenomen in hun ondersteuningsprofiel.

“Een hoog niveau van basisondersteuning laat onverlet dat een deel van de kinderen en jongeren extra ondersteuning en/of jeugdzorg nodig heeft. Zij kunnen gebruik maken van onderwijs- en zorgarrangementen. Voor alle vormen van onderwijsondersteuning die de basisondersteuning overstijgen hanteren wij het begrip 'extra onderwijsondersteuning'.” (p. 12)

De Onderwijsraad ziet in het referentiekader belangrijke aanzetten voor een norm voor lichte ondersteuning. Maar hij concludeert ook dat verdere uitwerking, verduidelijking en precisering nodig zijn. De afspraken waarnaar het referentiekader verwijst, hebben betrekking op het ondersteuningsplan van de samenwerkingsverbanden, waar ze verdere invulling moeten krijgen. Soms worden de afspraken (verder) geconcretiseerd in het schoolondersteuningsprofiel. Dit alles onderstreept dat de normen nu vooral op lokaal niveau gestalte krijgen.

Om als landelijke norm te kunnen fungeren, is een gedetailleerder omschrijving dan in het referentiekader nodig met een duidelijke indeling. In paragraaf 2.2 geeft de raad daarvoor een aanzet met het onderscheid tussen diverse vormen van directe en indirecte ondersteuning en toerusting. Ook noemt hij voorbeelden van wat zou kunnen gelden als lichte ondersteuning. De ontwikkeling van een landelijke norm vergt ook een herbezinning op de huidige indeling van onderwijssoorten als speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs. Volgens de definitie die de raad hanteert, bieden scholen die zijn gespecialiseerd in deze onderwijssoorten een niveau van ondersteuning en toerusting dat niet van alle scholen kan worden verwacht. In dit opzicht zijn deze scholen te beschouwen als een vorm van speciaal onderwijs (zie ook tekstkader in paragraaf 1.3 en de definitie die de raad toekent aan speciaal onderwijs, paragraaf 2.2). Afhankelijk van de norm voor lichte ondersteuning en toerusting die wordt ontwikkeld, zou het type leerlingen dat momenteel deze schoolsoorten volgt, (gedeeltelijk) in aanmerking kunnen komen voor reguliere scholen.

Anders dan de indelingen van de raad in paragraaf 2.2 kent het referentiekader geen plek toe aan extra loopbaanbegeleiding voor leerlingen met een beperking tijdens de stage of bij de overgang naar werk of een vervolgopleiding. Ook is het kader voornamelijk gericht op directe ondersteuning van de leerling. De toerusting van de leerling en de ondersteuning van de omgeving rondom de leerling krijgen weinig aandacht. De ondersteuning en toerusting van medeleerlingen ontbreken. Volgens de raad is deze voorziening cruciaal. Deze kan ervoor zorgen dat leerlingen met een beperking zich welkom voelen én biedt de kans inclusie te oefenen en te ervaren in de minisamenleving van de school. De verwijzing naar de Onderwijsinspectie geeft aan dat de focus van het referentiekader eenzijdig ligt bij kwalificatie. De raad stelt voor ook socialisatie en persoonsvormingsdoelen in beschouwing te nemen en de omgang van leerlingen met en zonder een beperking een plaats te geven.

Tot slot is een belangrijk verschil dat de raad spreekt van een beperking, terwijl het referentiekader spreekt van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Waar het gaat om basisondersteuning geeft het referentiekader geen richtlijnen voor het signaleren van deze behoefte. De raad vindt het belangrijk dat de doelgroep wordt afgebakend (zie ook paragraaf 3.1). Signaleren of een leerling vanwege een beperking extra ondersteuning en toerusting nodig heeft, dient deel uit te maken van de norm voor lichte ondersteuning en toerusting, naast andere kernprocessen zoals het toewijzen, organiseren en voeren van kwaliteitsbeleid. Aan al deze processen wordt overigens wel gerefereerd in het referentiekader, maar meer in relatie tot leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, geformuleerd als 'meer dan de basisondersteuning'. Volgens het referentiekader hoeft niet elke school die te bieden.

Aanzet 3: Ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen

Ook de ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden en de schoolondersteuningsprofielen vormen een aanzet voor het formuleren van een landelijke norm voor basisondersteuning. Het nadeel dat zij uiteenlopen, is tegelijk een voordeel. Dit biedt de mogelijkheid de meest adequate en aansprekende beschrijvingen te kiezen voor de landelijke norm.

De huidige ondersteuningsplannen dienen volgens de Wet passend onderwijs onderscheid te maken tussen basisondersteuning en extra ondersteuning. Deze grens wordt in veel ondersteuningsplannen niet aangegeven; volgens betrokkenen gaat het om een grijs gebied. Omdat een grens ontbreekt, is niet duidelijk wat boven de basisondersteuning uitstijgt en wanneer een ontwikkelingsperspectief nodig is. Waar enkele samenwerkingsverbanden in hun ondersteuningsplan beschrijven dat alle scholen basis- en extra ondersteuning bieden, laten andere de grens tussen beide ondersteuningsvormen over aan de school. Die kan aangeven de extra ondersteuning niet te kunnen bieden.¹³³

De verschillende manieren waarop samenwerkingsverbanden de basisondersteuning en extra ondersteuning definiëren, onderstrepen volgens de raad de noodzaak van een landelijke norm. Bij de bepaling van deze norm is het zinvol naar de huidige beschrijvingen van zowel de basisondersteuning als de extra ondersteuning te kijken.

Ook is het zinvol naar de (terug)plaatsing van leerlingen in het speciaal onderwijs te kijken. Samenwerkingsverbanden hanteren hiervoor procedures, criteria en verschillende categorieën toelaatbaarheidsverklaringen, die leerlingen toegang geven tot verschillende vormen van speciaal onderwijs.¹³⁴ De procedures en criteria beschrijven wanneer en waarom reguliere scholen aangeven zelf de ondersteuning en toerusting niet te kunnen organiseren. Ook deze procedures en criteria variëren in de huidige praktijk¹³⁵, maar dat is op zich interessant vanwege hun argumentatie. Ook uitspraken van de Geschillencommissie passend onderwijs zijn interessant, omdat die aangeven welke argumenten juridisch doorslaggevend zijn.

Bij het ontwikkelen van een basisnorm is er een spanningsveld tussen het huidige beleid voor leerlingen met een beperking, en inclusiever onderwijsbeleid. Het huidige beleid is in belangrijke mate ingericht op het doorverwijzen van leerlingen met een beperking die zwaardere ondersteuning nodig hebben naar scholen die zijn gespecialiseerd in het bieden van deze ondersteuning (zie paragraaf 5.2). Conform het langeretermijndoel om het onderwijs stapsgewijs inclusiever te maken, zouden er steeds minder toelaatbaarheidsverklaringen kunnen worden afgegeven voor met name het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs. Scholen die zijn gespecialiseerd in zwaardere ondersteuning zullen nodig blijven, maar kunnen dichterbij andere scholen worden gebracht, bijvoorbeeld in mengvormen van regulier en speciaal onderwijs (zie hoofdstuk 4).

De schoolondersteuningsprofielen lijken in het algemeen minder bruikbaar om een landelijke norm te formuleren dan ondersteuningsplannen. “De meeste schoolondersteuningsprofielen zijn niet erg actueel en lijken vooral een papieren werkelijkheid te representeren. Ze spelen nauwelijks een rol in de communicatie met ouders over het ondersteuningsaanbod van de school. Uit de vragenlijst voor directeurs/coördinatoren blijkt dat er in veel samenwerkingsverbanden ruimte is voor een deels verschillende invulling van de basisondersteuning op scholen”, aldus een rapport in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.¹³⁶ Niettemin kunnen positieve uitzonderingen nuttig zijn om de norm te concretiseren.

3.5 Voer ook zorgplicht in het middelbaar beroepsonderwijs in

In het middelbaar beroepsonderwijs zijn scholen (instellingen) op grond van het toelatingsrecht verplicht jongeren met een beperking toe te laten. De wijze van ondersteuning is vastgelegd in de onderwijsovereenkomst met de student. Op grond van hun regionale functie zijn mbo-instellingen zelf volledig verantwoordelijk voor een dekkend aanbod.¹³⁷ Zij zijn verplicht hun ondersteuningsprofiel te expliciteren. De raad beschouwt het toelatingsrecht, de onderwijsovereenkomst en het ondersteuningsprofiel als belangrijke instrumenten om onderwijs aan studenten met een beperking zeker te stellen. Maar de raad vindt ze niet afdoende om inclusiever onderwijs te borgen. Hij stelt voor om, parallel aan de verbrede zorgplicht in het primair en voortgezet onderwijs, ook in het middelbaar beroepsonderwijs een zorgplicht in te voeren. ‘Invoering’ betekent vooral het concreet en in samenhang beschrijven van de zorgplichten van de mbo-instelling ten aanzien van de studenten met een beperking. Op een aantal punten betekent het ook een uitbreiding in de wetgeving ten aanzien van de verplichtingen van de mbo-instelling.

Binnen mbo-instellingen bestaat nu vaak onduidelijkheid over wie in aanmerking komt voor ondersteuning en toerusting en in welke vorm die redelijkerwijs verwacht kunnen worden van instellingen, uitgaand van de financiële en organisatorische grenzen en ook gegeven prestatienormen als het bindend studieadvies.¹³⁸ De huidige regelingen bieden ook weinig houvast omtrent de plichten rondom het inpassen van complexe ondersteuning, de toeleiding naar de arbeidsmarkt en de terugleiding naar de school.¹³⁹

¹³⁴ PO-Raad, VO-raad, MBO Raad & AOC Raad, 2014.

¹³⁵ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

¹³⁶ Heim & Weijers, 2018, p. 3.

¹³⁷ Bierkens & Zoontjens, 2018.

¹³⁸ Ibid; Eimers & Kennis, 2019.

¹³⁹ Eimers & Kennis, 2019.

De voorgestelde zorgplicht is zowel een explicitering en concretisering van, als een aanvulling op de bestaande regelingen. De raad adviseert hier strikter bij de Wet gelijke behandeling HCZ aan te sluiten dan nu het geval is met passend onderwijs. Het ondersteuningsprofiel wordt eerder een plan waarin staat hoe de school in principe alle studenten met een beperking ondersteuning biedt, dan een onderscheidend profiel dat aangeeft in welke voorzieningen de school zich specialiseert. Hiermee garandeert de mbo-instelling dat alle studenten uit de regio die in aanmerking komen en zich aanmelden, onderwijs bij de instelling kunnen volgen.¹⁴⁰

De zorgplicht voor het middelbaar beroepsonderwijs legt allereerst vast dat mbo-instellingen ondersteuning en toerusting kunnen bieden om beroepsonderwijs te volgen. De zorgplicht expliciteert welke vormen van ondersteuning en toerusting de opleiding aanbiedt aan studenten met een beperking, en welke aan medestudenten, leraren en ouders. De indeling in lichte en zwaardere ondersteuning is in het middelbaar beroepsonderwijs niet aan de orde.

De zorgplicht legt ten tweede vast dat mbo-instellingen zich inspannen zorg in het middelbaar beroepsonderwijs (waaronder medische, pedagogisch-maatschappelijke en psychologische zorg) te organiseren in samenwerking met de ketenpartners. Deze inspanningsverplichting geldt ook wanneer kwalificatie niet het hoofddoel vormt, maar het wel wenselijk is dat studenten met een beperking gericht werken aan vaardigheden om zelfstandig te leven of eventueel eenvoudige beroepstaken uit te voeren.

De zorgplicht legt ten derde vast dat mbo-instellingen zich extra inspannen studenten met een beperking loopbaanondersteuning en -toerusting te bieden. Dit betreft niet alleen de toeleiding naar een vervolgopleiding of de arbeidsmarkt, maar ook de eventuele terugleiding naar de opleiding vanuit speciale zorg-onderwijsvoorzieningen. Of vanuit tijdelijke arbeidssituaties wanneer terugkeer naar de opleiding wenselijk blijkt. De raad benadrukt hierbij dat het heel belangrijk is dat zorg-onderwijsvoorzieningen ook doorlopen nadat jongeren 18 jaar zijn geworden.¹⁴¹

De zorgplicht legt ten vierde vast dat mbo-instellingen zich inspannen om gezamenlijk onderwijs van studenten met en zonder een beperking te realiseren. Het toelatingsrecht betekent dat studenten in elk geval terecht kunnen op een locatie die niet verder ligt van de eigen woning dan het geval is voor leeftijdgenoten uit de buurt die voor eenzelfde opleiding in aanmerking komen en geen beperking hebben. De zorgplicht geeft aan dat het onderwijs naast thuis nabij ook zo veel mogelijk gezamenlijk met studenten zonder een beperking plaatsvindt. Dit betekent dat de aanpassingen voor ondersteuning en toerusting doeltreffend zijn en dat studenten met een beperking volop mogelijkheden houden voor gezamenlijke omgang. Deze verbreding betekent dat mbo-instellingen zich meer inspannen de ondersteuning binnen de klas in te passen. Dat is nu nog niet vanzelfsprekend.¹⁴²

Voorbeeld van (jeugd)zorg op een mbo-instelling

Het Deltion Jongeren Team is een samenwerkingsverband tussen het Deltion College in Zwolle en partners op het gebied van (jeugd)hulp. Het team richt zich op brede toerusting van jongeren om met maatschappelijke problemen te kunnen omgaan en voor een deel ook met beperkingen. Denk aan psychosociale gezondheid, huiselijke relaties, werk en gebruik van geneesmiddelen. Het team is binnen de school aanwezig.¹⁴³

3.6 Verhelder verantwoordelijkheden voor het organiseren van ondersteuning en toerusting

Bij onderwijs aan leerlingen (en studenten) met een beperking zijn diverse partijen betrokken: de leerlingen zelf, ouders, leraren, zorgspecialisten, schoolleiders en schoolbestuurders en bestuurders van het samenwerkingsverband, andere ketenpartners, waaronder zorgpartijen en gemeenten, en ook de rijksoverheid. De betrokkenen hebben verschillende perspectieven

¹⁴⁰ Voor een klein aantal opleidingen/vakcolleges geldt een uitzondering op het toelatingsrecht. Zij mogen aanvullende eisen stellen bovenop de algemene niveau-eisen. De aanvullende eisen kunnen betekenen dat leerlingen vanwege een beperking niet worden toegelaten. Op grond van de Wet gelijke behandeling HCZ heeft de opleiding wel de plicht aan te tonen dat de beperking kwalificatie in de weg staat. Zie Regeling aanvullende eisen toelating middelbaar beroepsonderwijs.

¹⁴¹ Onderwijsraad, 2014.

¹⁴² Ledoux, Waslander & Eimers, 2020

¹⁴³ Nederlands Jeugdinstituut, 2018.

op de benodigde ondersteuning en de inpassing in het onderwijs. Tegelijkertijd moeten ze met elkaar samenwerken. De raad adviseert de verantwoordelijkheden bij de samenwerking te verhelderen om zo betere ondersteuning en toerusting te kunnen realiseren. Voor de verheldering van de verantwoordelijkheden beveelt de raad aan (a) de Wet gelijke behandeling HCZ als vertrekpunt te nemen, (b) aan te sluiten bij de ondersteuningsvragen van de directbetrokkenen en (c) regie te voeren op de samenwerking.

Neem de Wet gelijke behandeling HCZ als vertrekpunt

Bij het toewijzen en organiseren van ondersteuning en toerusting voor leerlingen met een beperking zijn diverse perspectieven te onderscheiden. Om te bepalen welk perspectief doorslaggevend is en hoe de andere perspectieven meewegen, stelt de raad voor om de Wet gelijke behandeling HCZ als vertrekpunt te nemen.

De raad onderscheidt vijf perspectieven op het toewijzen en organiseren van ondersteuning en toerusting in het onderwijs aan leerlingen met een beperking.

- Het perspectief van de leerling met een beperking: wat helpt mij om effectief onderwijs te kunnen volgen, deel te nemen aan de gemeenschap van de school, een diploma te halen, een vak te leren en mee te doen in de samenleving?
- Het perspectief van de ouders: wat heeft mijn kind nodig voor het ontwikkelen van zijn mogelijkheden en deelname aan de samenleving; hoe kan ik mijn kind helpen bij het volgen van onderwijs?
- Het perspectief van de professional: wat heeft een leerling, gelet op zijn beperking, nodig om op gelijkwaardige wijze onderwijs te volgen en deel te nemen aan de samenleving; ben ik samen met collega's in staat de ondersteuning en toerusting te bieden, aan zowel de leerling met een beperking als zijn medeleerlingen en ouders?
- Het perspectief van de bestuurder: hoe zijn de benodigde ondersteuning en zorg zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te organiseren en te verenigen met het streven van thuisnabij en gezamenlijk onderwijs; hoe is het niveau van ondersteuning en toerusting op de lange termijn te borgen en te verhogen, uitgaand van het beschikbare budget?
- Het perspectief van de minister: welk budget heeft het publiek bekostigde onderwijs nodig om adequate ondersteuning en toerusting te bieden aan leerlingen met een beperking; hoe kan het stelsel worden ingericht om te borgen dat het budget doelmatig besteed wordt aan directe ondersteuning en toerusting, en aan indirecte toerusting van medeleerlingen, ouders, leraren en andere professionals?

De Wet gelijke behandeling HCZ geeft aan dat ouders (en hun kind) te maken hebben met (het bestuur van) de onderwijsinstelling. Daarmee is de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband subsidiair aan die van de schoolbesturen. Het samenwerkingsverband komt in beeld bij zwaardere ondersteuning en wordt ingeschakeld door het schoolbestuur.

Uit de Wet gelijke behandeling HCZ volgt ook dat het perspectief van de bestuurder als bevoegd gezag doorslaggevend is bij beslissingen over ondersteuning en toelating van een leerling met een beperking. Het bestuur is daarbij verplicht de behoeften van de leerling en de ouders te onderzoeken en mee te wegen. Andersom hebben de leerling en zijn ouders de plicht inzage te geven in de behoefte aan begeleiding en ondersteuning door mee te werken aan dit onderzoek. In paragraaf 3.2 stelt de raad voor dat wanneer alleen lichte ondersteuning nodig is, het schoolbestuur nooit leerlingen op grond van een beperking kan weigeren onderwijs te volgen op de school. Dit veronderstelt wel dat wordt vastgesteld of er lichte of zwaardere ondersteuning en toerusting nodig zijn. Het schoolbestuur heeft de verantwoordelijkheid dit – in samenspraak met de schoolleiding, de leraren en ondersteunende professionals – vast te stellen, maar is in het voorstel van de Onderwijsraad gehouden aan de wettelijke norm voor lichte ondersteuning (zie paragraaf 3.4). Komt het schoolbestuur tot de conclusie dat zwaardere ondersteuning nodig is, dan beslist het bestuur (wederom na overleg met de professionals) of de school in staat is deze ondersteuning te bieden. Factoren die het bestuur kan meenemen zijn:¹⁴⁴

- de noodzakelijke investeringen en kosten voor het bieden van de voorziening, c.q. doorvoeren van de aanpassing;
- de beschikbare financiële tegemoetkomingen en voorzieningen die andere partijen bieden (in het bijzonder het samenwerkingsverband, dat in het voorstel van de raad

de taak heeft schoolbesturen te helpen zwaardere aanvullende ondersteuning te organiseren en hiervoor ook bekostiging krijgt, zie paragraaf 3.3 en 5.2);

- de draagkracht van de instelling om uit eigen middelen aanpassingen duurzaam te financieren;
- de grootte van de organisatie of instelling;
- de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing;
- de belangen van andere leerlingen;
- de aanwezigheid of beschikbaarheid in de regio van vergelijkbaar onderwijs.

Wanneer het schoolbestuur concludeert dat de school de ondersteuning en toerusting kan bieden, worden die vastgelegd in een ontwikkelingsperspectiefplan na instemming van de ouders. Wanneer het schoolbestuur concludeert dat de school de ondersteuning en toerusting niet kan bieden, heeft het de verantwoordelijkheid om samen met de ouders en met hulp van het samenwerkingsverband een andere school te vinden.

Het perspectief van de professionals wordt niet expliciet genoemd in de Wet gelijke behandeling HCZ. Bij inclusiever onderwijs spelen de professionals echter een belangrijke rol die volgens de raad niet genoeg benadrukt kan worden. Het gaat om het lerarenteam, de schoolleiding en eventuele ondersteunende professionals zoals intern begeleiders, onderwijsassistenten en gedragsdeskundigen. De verschillende professionals hebben in principe het beste zicht op wat de leerling, gelet op zijn beperking, nodig heeft om op gelijkwaardige wijze onderwijs te volgen en deel te nemen aan de samenleving. De professionals moeten, net als de ouders en leerlingen, altijd worden betrokken bij beslissingen over toelating, ondersteuning en toerusting en eventuele doorverwijzing van leerlingen met een beperking. De Wet gelijke behandeling HCZ geeft niettemin aan dat het schoolbestuur eindverantwoordelijk is. Wanneer het bestuur verantwoordelijkheden aan onderwijsprofessionals delegeert – wat in praktijk doorgaans gebeurt – moet het bestuur de onderwijsprofessionals ook in staat stellen beslissingen te nemen. Dit impliceert dat het schoolbestuur een ondersteuningsstructuur voor leraren en de schoolleiding organiseert in de vorm van hulp van externe professionals, scholing, structuren voor samenwerking, teamprofessionaliseringsactiviteiten, enzovoorts.

Ook het perspectief van de minister ontbreekt in de Wet gelijke behandeling HCZ, maar zijn rol kan worden afgeleid. Waar het bevoegd gezag eindverantwoordelijk is voor de ondersteuning en toerusting van een leerling met een beperking die zich aanmeldt op een van de eigen scholen, draagt de rijksoverheid in de persoon van de minister eindverantwoordelijkheid voor de ondersteuning en toerusting van die leerling op alle publiek bekostigde scholen in Nederland. Een belangrijk instrument daarbij is het beschikbaar stellen van een toereikend budget om de gestelde ambities te realiseren (zie paragraaf 5.2). Een ander instrument is bijvoorbeeld het hanteren van een landelijke norm voor lichte ondersteuning en toerusting, die professionals uit de praktijk en wetenschappelijke experts gezamenlijk hebben ontwikkeld en de overheid wettelijk heeft verankerd (zie paragraaf 3.4).

Sluit aan bij de ondersteuningsvragen van de directbetrokkenen

Uit de Wet gelijke behandeling HCZ volgt dat beslissingen en beleid rondom de toelating van een leerling met een beperking uiteindelijk op het bordje liggen van het bevoegd gezag, maar dat dit gezag de ouder en de leerling dient te raadplegen. De raad bepleit nadrukkelijk ook bij andere beslissingen over ondersteuning en toerusting nauw aan te sluiten bij de vragen van de directbetrokkenen en hen mee te nemen in het beslissingsproces. Naast de ouders en de leerling met een beperking zijn dat het lerarenteam dat het onderwijs aan deze leerling verzorgt, de medeleerlingen en eventuele interne of externe professionals die zijn ingeschakeld om ondersteuning te bieden. Bestuurders en schoolleiders hebben samen de taak bij deze vragen een ondersteuningsaanbod te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een specialistische professional zowel de leerling als de leraar ondersteuning biedt. Ondersteuningsvragen kunnen sterk uiteenlopen (zie paragraaf 2.2) en zijn niet altijd meteen duidelijk. Bestuurders en schoolleiders kunnen ondersteunende professionals inzetten om die vragen te articuleren. Het is cruciaal te vertrekken vanuit de ondersteuningsvragen van de directbetrokkenen. Het gaat immers om hun specifieke behoeften, waaronder de behoefte eigenaar te blijven van het eigen onderwijs.

Voer regie op de samenwerking

Een derde uitgangspunt voor het verhelderen van de verantwoordelijkheden is dat er op verschillende niveaus van het onderwijssysteem regie wordt gevoerd op de samenwerking rondom de ondersteuning.¹⁴⁵ Voor zover de leraren, leerlingen en ouders het alleen afkunnen, ligt die regie bij de leraar of het lerarenteam. Is ondersteuning of toerusting door anderen nodig, zoals een gedragsdeskundige, dan ligt de regie voor het toewijzen en organiseren van deze ondersteuning niet meer bij de leraren, maar bijvoorbeeld bij een schoolleider of coördinator. Deze persoon beslist bijvoorbeeld hoeveel uren de gedragskundige wordt ingezet. Wanneer strategische beslissingen nodig zijn waarbij het belang van de leerling moet worden afgewogen tegen de draagkracht en het professioneel vermogen van de school, komen ook schoolbestuurders of coördinatoren op het niveau van het schoolbestuur dan wel het samenwerkingsverband in aanmerking. Strategische beslissingen zijn uiteindelijk de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

Personen die regie- of coördinatiefuncties vervullen bij het vormgeven van inclusiever onderwijs, beschikken over een brede deskundigheid. Die is nodig om uiteenlopende ondersteunings- en toerustingsvragen te kunnen herkennen en deze in samenspraak met betrokkenen scherp te krijgen. Deskundigheid omvat ook financiële kennis om doelmatigheidsafwegingen te kunnen maken bij het inzetten van het ondersteuningsbudget. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd om de toewijzing en organisatie van ondersteuning vlotter te laten verlopen.¹⁴⁶ Om dezelfde reden kan verantwoording achteraf in plaats van vooraf plaatsvinden.

Voor het vervullen van een regiefunctie is het ook van belang dat coördinatoren toegankelijk zijn. Dit betekent niet alleen dat die persoon beschikbaar is, maar ook dat voor anderen duidelijk is dat zij zich tot de coördinator kunnen wenden voor vragen en advies. Dat lukt beter wanneer coördinatoren hun functie langere tijd vervullen en wanneer hun aantal beperkt is. Dat laatste is ook van belang vanuit het oogpunt van doelmatigheid.

De precieze bestuurlijke inrichting van inclusiever onderwijs is aan schoolbesturen en de besturen van samenwerkingsverbanden. In alle gevallen is het echter belangrijk dat betrokkenen weten waar ze terecht kunnen met vragen over ondersteuning en toerusting, hoe verantwoordelijkheden zijn belegd en wie ze kunnen aanspreken wanneer ondersteuning en toerusting niet adequaat worden toegewezen of georganiseerd. Het instellen van regisseurs in de keten helpt bij het wegwijs maken van betrokkenen. Om stapsgewijs inclusiever onderwijs te realiseren, is een expliciete verdeling nodig van verantwoordelijkheden in termen van taken, bevoegdheden, personen en verantwoordingseisen, en heldere communicatie daarover. In het verlengde van deze governance kunnen inspraak- en klachtenregelingen kenbaar worden gemaakt.

Ook als het gaat om beleidstaken moet duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt. De route naar inclusiever onderwijs betekent dat schoolleiders en bestuurders het ondersteuningsniveau gaandeweg verhogen, zodat de scholen steeds beter kunnen klaarstaan voor leerlingen met een beperking. Ook bij deze beleidsontwikkende taak is het belangrijk diverse betrokkenen en perspectieven mee te nemen.¹⁴⁷



¹⁴⁵ Zie ook Peeters, Zunderdorp, Lamers & Rats, 2018.

¹⁴⁶ Peeters, Zunderdorp, Lamers & Rats, 2018.

¹⁴⁷ Pijl & Frissen, 2009.



4

aan beveling 2

Breng onderwijssoorten dichter bij elkaar

De raad adviseert schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en de overheid om onderwijssoorten dichter bij elkaar te brengen. Dit betekent dat meer mengvormen van speciaal en regulier onderwijs gaan ontstaan en schoolsoorten waar mogelijk ook op één locatie komen.

Bij inclusiever onderwijs worden waar nodig aanpassingen in tijd, plaats en personele bezetting van het onderwijs aangebracht. Tegelijk blijven deze aanpassingen beperkt, zodat leerlingen zo thuisnabij en gezamenlijk mogelijk onderwijs kunnen volgen. Een manier om dit ook bij zwaardere ondersteuning en toerusting mogelijk te maken is de onderwijssoorten van regulier en speciaal onderwijs meer met elkaar te verbinden. Het dichterbij elkaar brengen van onderwijssoorten betekent dat het maatwerk dat nu gangbaar is in het speciaal onderwijs ook vaker wordt geleverd aan leerlingen met een beperking in het regulier onderwijs. Het onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs kan op den duur vervagen doordat er meer mengvormen ontstaan. Het dichterbij elkaar brengen van schoolsoorten kan ook letterlijk gebeuren door regulier en speciaal onderwijs en/of mengvormen van beide samen in eenzelfde gebouw of in nabije gebouwen onder te brengen. Hierdoor wordt het beter mogelijk gezamenlijk onderwijs te organiseren en de expertise van professionals en specialistische faciliteiten te delen. Beide kunnen scholen helpen beter klaar te staan voor leerlingen met een beperking. Maatwerk en het fysiek dichterbij elkaar brengen zijn belangrijke strategieën maar volstaan niet. Om de expertise op scholen te vergroten zijn ook formele scholing en andere professionaliseringsactiviteiten nodig.

4.1 Bied maatwerk voor leerlingen met een beperking

Naarmate het onderwijs (stapsgewijs) inclusiever wordt, komen de ondersteuning en toerusting van leerlingen met een beperking, thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs steeds beter met elkaar in balans. Dit vergt flexibiliteit en maatwerk bij aanpassingen in tijd, plaats en personele bezetting van het onderwijs. De huidige (wettelijke) kaders bieden volop mogelijkheden om het onderwijs voor leerlingen met een beperking flexibel vorm te geven. Deze kunnen volgens de raad nog beter worden benut.

Breng waar nodig aanpassingen aan in tijd, plaats en personele bezetting van het onderwijs

Het bieden van ondersteuning en toerusting vergt aanpassingen in tijd, plaats en personele bezetting van het onderwijs. De *aanpassing van tijd* betekent dat de leerling incidenteel of meer structureel in zijn eigen tempo werkt. Dat is bijvoorbeeld nodig omdat hij, vanwege medische behandelingen of beperkte belastbaarheid, regelmatig lessen mist. Of omdat een leerling vanwege een beperking trager werkt dan medeleerlingen.

De *aanpassing van plaats* betekent dat de leerling incidenteel of langere tijd onderwijs volgt op een andere locatie. Het kan gaan om een andere ruimte binnen de school of een voorziening buiten de school. Er zijn uiteenlopende redenen waarom dit nodig kan zijn. Een eerste is bijvoorbeeld dat de leerling behoefte heeft aan een prikkelarme omgeving. Een tweede is dat er in de andere setting meer mogelijkheden zijn voor individuele begeleiding. Een derde is dat op een andere locatie meer specialistische faciliteiten of deskundigheid voorhanden zijn. Sommige beperkingen vergen zo veel specialistische faciliteiten en deskundige begeleiding dat die alleen op een klein aantal locaties in het land kunnen worden geboden. Een vierde reden is dat de leerling gewelddadig is of storend voor anderen.

De *personele aanpassing* betekent dat degene die de leerling ondersteuning en toerusting biedt, niet de eigen leraar is, maar bijvoorbeeld een andere leraar die bijspringt, een onderwijsassistent of een ondersteunende professional zoals een gedragswetenschapper of een verpleger. Het kan uiteindelijk ook betekenen dat de leraar het onderwijs deels aan een andere onderwijsprofessional overlaat.

Aanpassingen in tijd, plaats en personeel kunnen zorgen voor betere ondersteuning en toerusting van leerlingen. Deze aanpassingen kunnen echter dilemma's opleveren tussen enerzijds de noodzaak aanpassingen door te voeren om leerlingen volwaardig onderwijs te laten volgen en anderzijds het streven de aanpassingen tot een minimum te beperken, zodat leerlingen met een beperking onderwijs kunnen volgen dat gezamenlijk en thuisnabij is.¹⁴⁸ Inclusiever onderwijs is echter niet een keuze tussen het ene of andere uitgangspunt, maar eerder evenwicht zoeken door *maatwerkoplossingen*. Flexibiliteit betekent bijvoorbeeld dat leerlingen met een beperking tijdelijk of afwisselend onderwijs volgen in

eigen tempo of in een speciale setting. In het laatste geval is er sprake van een schoolse *mengvorm* van regulier en speciaal onderwijs. Zie de tekstkaders met voorbeelden.

De Monnikskap: een vwo-diploma halen in eigen tempo

De Monnikskap in Nijmegen biedt leerlingen met een lichamelijke beperking de gelegenheid havo- of vwo-onderwijs in hun eigen tempo te volgen (zie ook tekstkader paragraaf 2.1). De leerlingen van De Monnikskap hebben uiteenlopende beperkingen, zoals spastische spieren, epileptische aanvallen, chronische vermoeidheid, een overgevoeligheid voor prikkels, diabetes. De meesten hebben op andere scholen in het voortgezet onderwijs moeten ervaren dat hun niveau te laag werd ingeschat of dat ze daar vanwege hun beperking geen onderwijs konden volgen. Bij de Monnikskap lukt het wel omdat er allerlei extra voorzieningen voor hen zijn en ze een persoonlijk lesrooster volgen. Sommigen doen gespreid examen en verblijven langer op school. Enkele leerlingen lopen juist vooruit en doen versneld examen of kiezen extra vakken. Waar mogelijk schuiven ze aan bij leerlingen van het reguliere havo en vwo van het Dominicus-college, dat in hetzelfde gebouw is gehuisvest.¹⁴⁹

Samen naar School klas: leerlingen met een beperking opnemen in de schoolgemeenschap

In een Samen naar School klas krijgen jongeren met een ernstige handicap les binnen de muren van een reguliere school. Waar mogelijk doen ze gewoon mee met de andere leerlingen tijdens het kringgesprek, de muziekles, gym en het speelkwartier. En waar nodig krijgen ze onderwijs op maat in hun eigen klas, met de ondersteuning en zorg die ze nodig hebben. De Samen naar School klassen bestaan sinds 2015. Inmiddels telt Nederland er 35, waarvan 34 in het primair en 1 in het voortgezet onderwijs. De klassen zitten in 25 scholen in 22 gemeenten. In deze klassen zitten 210 jongeren met een beperking. Van deze jongeren heeft 13% het downsyndroom, 28% autisme en 49% een meervoudige beperking. In bijna de helft van de Samen naar School klassen zitten jongeren met het downsyndroom en jongeren met autisme. In bijna alle klassen (94%) zitten jongeren met meervoudige beperkingen.¹⁵⁰

De Behandelklas: leerlingen leren om in een schoolse setting te functioneren

De Behandelklas is een mengvorm van onderwijs, ondersteuning en zorg voor acht leerlingen gedurende één schooljaar. De Behandelklas richt zich op kinderen van 4 tot 7 jaar, met ernstig oppositioneel en beweeglijk/impulsief gedrag. De Behandelklas is ontwikkeld door een cluster 4-school en een organisatie voor jeugdzorg. Doel is de kinderen vaardigheden bij te brengen die hen in staat stellen in een schoolse setting te functioneren. Daarna stromen de kinderen uit, hetzij naar regulier, hetzij naar speciaal (basis)onderwijs.¹⁵¹

De Korenaar: een volledig geïntegreerd speciaal onderwijsaanbod

De Korenaar is een school voor primair onderwijs met ongeveer 400 leerlingen. De school heeft in 2002 ruimte geboden aan een ouderinitiatief om een integratieklas voor kinderen met het downsyndroom onderdeel te laten zijn van de school. In de loop der jaren is deze integratieklas doorontwikkeld tot de ZON-groep. Dit is een volledig geïntegreerd speciaal onderwijsaanbod van de school voor leerlingen met uiteenlopende beperkingen: leerlingen met het downsyndroom, slechthorende kinderen en kinderen met spraak-taalproblemen, kinderen met een ernstige vorm van dyslexie. Binnen de school zijn speciale ZON-leerkrachten aanwezig, die specialistische ondersteuning en toerusting kunnen bieden. Vaak is deze voorziening beperkt tot een periode van ongeveer zes weken, waarna die leerlingen in hun eigen groep weer verder kunnen met het groepsprogramma.¹⁵²

De Boslust: wisselen van regulier en speciaal onderwijs

De Boslust in Ommen is een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs voor 'zeer moeilijk lerende jongeren' (cluster 3) in de leeftijd van 4 t/m 19 jaar. De school heeft een integratieklas die bestaat uit leerlingen met een verstandelijke beperking die regulier onderwijs gedeeltelijk aankunnen. Deze leerlingen volgen drie dagen per week onderwijs op het Vechtdal College en twee dagen per week op de Boslust. De sociale integratie werkt twee kanten op: leerlingen met en zonder een beperking leren van elkaar.¹⁵³

¹⁴⁹ De beschrijving van dit voorbeeld is gebaseerd op een werkbezoek van de raad.

¹⁵⁰ Zie <https://www.nsgk.nl/wat-wij-doen/projecten/samen-naar-school/>

¹⁵¹ Zie <https://www.nji.nl/Download-NJi/Werkblad/Uitgebreide-beschrijving-Onderwijszorgarrangement-Optimist.pdf>

¹⁵² Zie www.skpo-korenaar.nl; zie ook In1School, 2016; Inspectie van het Onderwijs, 2017.

¹⁵³ Zie <https://www.boslustonline.nl>.

De Kleine Prins: therapie op school

Cluster 3-leerlingen in de omgeving van Amersfoort die een lichamelijke beperking hebben of langdurig ziek zijn (cluster 3) kunnen hun schoolloopbaan in vmbo, havo of vwo volledig afronden in het regulier onderwijs. Hiertoe hebben het Vathorst College (vmbo-t, havo en vwo), het Wellantcollege (vmbo) en twee reguliere scholen voor voortgezet onderwijs voorzieningen georganiseerd via het expertisecentrum De Kleine Prins. De Kleine Prins is verbonden aan Merem behandelcentra in Hilversum en De Hoogstraat Revalidatie in Utrecht. De leerlingen ontvangen binnen de school hun therapieën. Het expertisecentrum zet eigen therapeuten in om screening en onderzoek te doen bij leerlingen binnen het regulier onderwijs. Indien een leerling onder behandeling is in een van de centra, wordt er afgestemd voorafgaand aan en na een schoolbezoek.¹⁵⁴

Penta College: voorkomen dat leerlingen met een gedragsbeperking uitvallen

Het Penta College Hoogvliet, een vmbo/mavo in Rotterdam heeft een resetklas voor leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen die dreigen uit te vallen. Maandelijks nemen zes tot acht leerlingen deel aan de resetklas. Daar werken ze aan gedragsverandering. In het verleden moesten onhandelbare jongeren van school en verdwenen ze van de radar. Door de resetklas zijn er geen vroegtijdige schoolverlaters meer. In een maand halen ze al het achterstallige werk – toetsen, verslagen, huiswerk – in. Hierbij wordt discipline verwacht. Vaak gaat de leerling in week 5 al voor 2,5 dag terug naar de eigen klas; in week 6 geheel. De start van de resetklas is gefinancierd met een eenmalige gemeentesubsidie. De directie heeft een fte vrijgemaakt zodat een leraar fulltime op die klas kan staan.

Benut mogelijkheden om het onderwijs te flexibiliseren voor leerlingen met een beperking

Binnen de wet bestaan volop mogelijkheden om aanpassingen aan te brengen in het tempo waarin leerlingen onderwijs volgen, de locatie van het onderwijs en de persoon die de leerlingen begeleidt.¹⁵⁵ De raad beveelt scholen aan meer gebruik te maken van deze flexibele mogelijkheden met het oog op inclusiever onderwijs voor leerlingen met een beperking. In de praktijk zijn er al scholen die dat doen. Zij laten zien dat het voor alle onderwijssoorten mogelijk is leerlingen binnen en buiten de klas gedifferentieerd les te geven, zodat degenen die dat nodig hebben, extra aandacht krijgen. Denk aan parallelklassen, waarbij een deel van de leerlingen met een beperking extra ondersteuning krijgt en een ander deel een verrijkingsaanbod. Of band-uren, waarin leerlingen extra tijd besteden aan een vak naar keuze. Traditionele vernieuwingscholen (Jenaplan, Montessori en Dalton) benutten van oudsher al de ruimte om leerlingen anders te groeperen en zo een ononderbroken ontwikkelingsproces te realiseren.¹⁵⁶

Er zijn ook mogelijkheden om te differentiëren in de locatie van het onderwijs. Zolang het onderwijs binnen de vestiging plaatsvindt, kunnen leerlingen bijvoorbeeld onderwijs volgen in een kleine groep of zich terugtrekken om geconcentreerd te kunnen werken of te rusten.¹⁵⁷ Op de andere locatie binnen de school kunnen ook speciale faciliteiten aanwezig zijn, zoals een bed en aangepast meubilair.

Ten slotte zijn er op scholen volop mogelijkheden om andere personen in te zetten dan de eigen leraar. Leskrijgen van één vaste leraar voor de klas is geen gegeven. Scholen kunnen ook grotere klassen vormen waar twee of meer leraren tegelijk lesgeven.¹⁵⁸ Dit maakt het beter mogelijk leerlingen individueel te begeleiden. Naast leraren kunnen hierbij ondersteunende professionals, onder wie onderwijsassistenten en gedragsdeskundigen, inspringen.¹⁵⁹

De huidige kaders bieden ruimte voor maatwerk. Zo is de keuze voor het leerstofjaar-klassensysteem geen wettelijke noodzaak. De ruimte binnen de kaders om van dit systeem af te wijken wordt echter door veel scholen nog weinig benut.¹⁶⁰ In de eerste plaats omdat ze moeite hebben flexibilisering georganiseerd te krijgen. De raad vindt het belangrijk scholen te stimuleren in elk geval naar leerlingen met een beperking toe een flexibelere organisatie in te richten.

In de tweede plaats ervaren onderwijsteams druk om vast te houden aan gangbare temponormen. Dit wordt onder andere ingegeven door de toezichtkaders die eisen stellen aan het tempo waarbinnen leerlingen een onderwijssoort afronden en een diploma halen.¹⁶¹

¹⁵⁴ Samenwerkingsverband V(S)O Eemland. Ondersteuningsplan 2019-2023, april 2019. Zie ook <https://www.dekleineprins.nl>

¹⁵⁵ Onderwijsraad, 2015.

¹⁵⁶ Van der Vegt et al., 2015.

¹⁵⁷ Deunk, 2018.

¹⁵⁸ Fluijt, 2018.

¹⁵⁹ Van der Vegt et al., 2015.

¹⁶⁰ Onderwijsraad, 2015.

¹⁶¹ Inspectie van het Onderwijs, 2017.



Deze resultaten worden breed gedeeld en scholen doen er alles aan om goed te scoren in vergelijking met concurrerende scholen. De druk die scholen voelen maakt het onaantrekkelijk leerlingen aan te nemen die vanwege een beperking naar verwachting langer over hun schoolloopbaan doen. De raad beveelt daarom aan dat de Inspectie van het Onderwijs bij het beoordelen van de kwaliteit van scholen rekening houdt met een langere schoolloopbaan voor leerlingen met een beperking (zie paragraaf 5.5).

De druk om tempo te maken ligt niet alleen bij de school maar ook bij de leerlingen. Zo krijgen studenten in het middelbaar beroepsonderwijs te maken met een bindend studieadvies (BSA). Wanneer een student binnen een gestelde tijd te weinig studieresultaten behaalt, kan de school een negatief BSA afgeven. De student mag zijn studie dan niet voortzetten. Scholen hebben overigens wel de mogelijkheid hier flexibel mee om te gaan. Zij kunnen bijvoorbeeld een student die vanwege een beperking langer over de studie doet, een positief BSA geven wanneer het onderwijsteam er vertrouwen in heeft dat de student de opleiding kan afronden.¹⁶² Dit vereist echter dat de opleiding zicht heeft op de behoeften van de student en bereid is de roostering en begeleiding aan te passen.¹⁶³ Vanuit de doelstelling het onderwijs stapsgewijs inclusiever te maken, kunnen onderwijsteams zulk maatwerk verder ontwikkelen.

Belangrijk is dat flexibilisering van onderwijs voor leerlingen met een beperking wordt ondersteund vanuit de school en het bestuur. Schoolleiders en bestuurders kunnen bijvoorbeeld faciliteren dat leraren zich verder scholen in het differentiëren. Ze kunnen extra personeel inschakelen of de inzet van digitale leermiddelen stimuleren waarmee gepersonaliseerd leren mogelijk is of waarmee je bijvoorbeeld flexibele roosters kunt maken. Naarmate zulke voorwaarden beter op orde zijn, kunnen lerarenteams sneller en steeds vaker overgaan tot maatwerk voor leerlingen met een beperking.

¹⁶² Kennispunt Onderwijs en Examinering, 2018.

¹⁶³ Eimers et al, 2019; Kerkman, 2019.

4.2 Neem inclusiever onderwijs als uitgangspunt voor het onderwijshuisvestingsbeleid

Wanneer regulier en speciaal onderwijs op één locatie zitten, is het beter mogelijk maatwerk te bieden voor leerlingen met een beperking, en hen samen met leerlingen zonder een beperking onderwijs te laten volgen. Ook zijn expertise en faciliteiten beter te delen. De raad beveelt gemeenten en onderwijsbesturen aan inclusiever onderwijs zo veel mogelijk als uitgangspunt te nemen voor het onderwijshuisvestingsbeleid en hiertoe samen te werken met andere onderwijsbesturen en gemeenten. De rijksoverheid krijgt het advies de regelgeving rond onderwijshuisvesting in lijn te brengen met de doelen van inclusiever onderwijs.

Het middelbaar beroepsonderwijs ontvangt eigen middelen voor schoolgebouwen. Mbo-instellingen zijn daarbij niet afhankelijk van gemeenten en kunnen schoolgebouwen zelf zo inrichten dat er volop faciliteiten en maatwerk mogelijkheden zijn voor studenten met een beperking, terwijl zij toch regelmatig samen met studenten zonder een beperking onderwijs volgen.

In het basis-, voortgezet en speciaal onderwijs ligt dat anders. Daar zijn gemeenten verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding van bestaande huisvesting op basis van verzoeken door onderwijsbesturen. Gemeenten krijgen jaarlijks een algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Met die middelen kunnen ze onder andere hun huisvestingstaak op onderwijsterrein financieren.¹⁶⁴ De gemeente kan verantwoordelijkheden delegeren aan schoolbesturen en de middelen doorspelen.¹⁶⁵ Schoolbesturen kunnen bij een dergelijke 'doorcentralisering' het beleid ten aanzien van nieuwbouw en uitbreiding bepalen.¹⁶⁶ Voor de vaststelling van het budget wordt wel rekening gehouden met het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO. Daarin is vastgelegd hoeveel vierkante meter vloeroppervlakte minimaal beschikbaar gesteld moet worden en wat de vaste voet (het vaste deel) is. Deze gegevens verschillen per onderwijssoort en per belemmering of handicap van de leerlingen. Voor dove leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs geldt bijvoorbeeld een norm van 13,5 m² per leerling. Ter vergelijking: voor vwo-leerlingen in leerjaar 3 t/m 6 op een scholengemeenschap geldt een norm van 5,7 m² per leerling.¹⁶⁷ Wanneer de gemeente deze regelgeving strikt hanteert om zo de huisvestingskosten te drukken, maken aanvragen vanuit schoolbesturen om het speciaal onderwijs samen met regulier onderwijs op een locatie te huisvesten weinig kans. Schoolbesturen hebben zelf doorgaans geen financiële ruimte om een klaslokaal voor speciaal onderwijs te reserveren. Dat zou immers betekenen dat ze een klas minder aan reguliere leerlingen kunnen aannemen en minder bekostiging krijgen. Het tekstkader beschrijft hoe een strikt huisvestingsbeleid initiatieven om regulier en speciaal onderwijs dicht bij elkaar te brengen in de weg kan staan.

De integratieklas: een initiatief dat mede strandde vanwege huisvestingsnormen

Enkele jaren geleden hebben binnen een regio een paar ouders zich verenigd om een integratieklas tot stand te brengen die het voor leerlingen uit cluster 3 mogelijk zou moeten maken om voortgezet onderwijs te volgen op een reguliere locatie. De leerlingen van de integratieklas zouden in de ochtend in hun eigen groep les hebben en in de middag vakken als muziek, handvaardigheid, gymnastiek en misschien ook wel Nederlands of Engels gezamenlijk volgen met de leerlingen uit andere klassen. Enkele leerlingen van de reguliere klas zouden daarbij de rol van mentor krijgen voor leerlingen uit de integratieklas. De groep ouders heeft het samenwerkingsverband een aantal varianten voorgelegd om een integratieklas te realiseren. Bij één variant zouden de jongeren ingeschreven zijn op een cluster 3-school en zou het onderwijs plaatsvinden op de locatie van de reguliere school. Deze variant kon op de instemming rekenen van enkele schoolleiders van reguliere scholen. Toch is de integratieklas om verschillende redenen niet van de grond gekomen. Eén struikelblok vormden de normen voor het huisvestingsbeleid, die financieel nadelig uitpakten voor deze variant. Andere redenen waren het beperkte draagvlak onder leraren, die aangaven al te zeer belast te zijn door andere innovatietrajecten, en organisatorische factoren als personele krapte en roostervraagstukken.¹⁶⁸

De gemeente heeft in principe ruimte om af te wijken van onderwijshuisvestingsnormen, zeker wanneer zij ruimere voorzieningen voor scholen wil financieren. Een voorbeeld van benutting van deze ruimte zijn de integrale kindcentra die de laatste jaren in veel gemeenten tot stand zijn gekomen. De raad roept gemeenten op dergelijke initiatieven ook vaker te ontplooiën ten behoeve van inclusiever onderwijs. Het tekstkader hieronder beschrijft hoe flexibel huisvestingsbeleid regulier en speciaal onderwijs dicht bij elkaar kan brengen.

Gemeenten kunnen hierbij samen optrekken met schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in het kader van een Lokale Educatieve Agenda.¹⁶⁹ Voor deze agenda beveelt de raad aan om bij nieuwbouw van scholen voor speciaal onderwijs als uitgangspunt te nemen dat er op dezelfde locatie ook een reguliere school komt, zodat mengvormen mogelijk zijn. De raad beveelt daarnaast aan om bij nieuwbouw van een reguliere school na te gaan of het mogelijk is daarin ook een nabijgelegen school voor speciaal onderwijs te huisvesten. De raad adviseert ten slotte te kijken naar mogelijkheden voor inclusiever onderwijs die ontstaan bij krimp en verbouwingen vanwege nieuwe duurzaamheidsnormen. Het combineren van regulier en speciaal onderwijs op een locatie kan ook leiden tot het organiseren van gezamenlijk leerlingenvervoer¹⁷⁰ in het kader van de Lokale Educatieve Agenda en met inclusiever onderwijs als doelstelling.¹⁷¹

Een geslaagd voorbeeld van gezamenlijke huisvesting als springplank naar inclusiever onderwijs

De gevel van de Talentencampus in Venlo is lang, omdat alle typen onderwijs voor kinderen van 0 tot en met 13 jaar in het gebouw zijn ondergebracht: kinderopvang, kinderopvang speciaal, basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs (de vroegere clusters 3 en 4), buitenschoolse opvang en naschoolse opvang. Algemeen directeur Frans Vullings legt uit hoe deze unieke 'samenscholing' tot stand is gekomen: "Eigenlijk was de aanleiding vrij plat: zo rond 2006 was het bekend dat een aantal schoolgebouwen in Venlo op korte termijn vervangen moest worden door nieuwbouw of drastisch moest worden verbouwd. Toen hebben de betrokken schoolbesturen tegen elkaar gezegd: 'Kunnen we niet tot iets beters komen als we al die middelen bundelen?' En zo is het idee van de Talentencampus geboren." "Aanvankelijk was het nog een bedrijfsverzamelgebouw, maar dan voor opvang en onderwijs. De scholen hadden afzonderlijke teams, met afzonderlijke rechtsposities, eigen leermiddelen, eigen culturen en cultuurtjes, verschillende schooltijden en noem maar op. Al gauw werd deze compartimentering als ongewenst ervaren. Er werd een team gevormd dat ervoor moest zorgen dat de verschillende onderdelen van de organisatie een geïntegreerd geheel zouden worden. Dat is inmiddels veel meer het geval. Waar we prat op gaan, is dat leerlingen hier weliswaar een eigen basisgroep hebben, maar dat we voor ieder kind een passend arrangement kunnen maken. Ze kunnen een uitstapje maken van het so naar het bao, en kinderen van het basisonderwijs die even wat moeite hebben met rekenen kunnen op hun beurt een uitstapje maken naar het sbo of het so. Ze kunnen alle kanten op."¹⁷²

4.3 Maak expertise en faciliteiten voor inclusiever onderwijs beschikbaar voor alle scholen

Inclusiever onderwijs betekent dat expertise en faciliteiten beschikbaar zijn voor alle scholen om in ieder geval lichte ondersteuning en toerusting te bieden. Het wil niet zeggen dat alle expertise en faciliteiten op elke school altijd daadwerkelijk aanwezig moeten zijn, maar scholen moeten er wel toegang toe hebben. Wanneer verschillende onderwijssoorten dicht bij elkaar zitten, is dat gemakkelijker te realiseren. Om expertise en faciliteiten te kunnen delen is het in alle gevallen nodig professionele netwerken te versterken. In deze paragraaf geeft de raad enkele aandachtspunten mee voor interprofessionele en interdisciplinaire samenwerking en kennisdeling gericht op stapsgewijs inclusiever onderwijs.

¹⁶⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/vraag-en-antwoord/wie-is-verantwoordelijk-voor-de-huisvesting-van-scholen-en-aan-welke-eisen-moet-een-schoolgebouw-voldoen>

¹⁶⁵ Onderwijsraad, 2017.

¹⁶⁶ Dit kunnen ze sowieso als het gaat om aanpassingen aan bestaande gebouwen.

¹⁶⁷ Het oppervlakte voor leerlingen wordt ook nog bepaald door een vaste voet. Die bedraagt in het eerste geval 150 m² en in het tweede geval 890 m²; zie ook <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008562/2014-01-01#Paragraaf3>

¹⁶⁸ Om de privacy van betrokkenen te waarborgen, zijn bij dit voorbeeld geen namen, scholen, besturen, regio's of samenwerkingsverbanden genoemd.

¹⁶⁹ Zie <https://vng.nl/nieuws/lokale-inclusie-agenda-gebruik-de-vng-handreiking>

¹⁷⁰ Scholten, Van der Vegt & Jepma, 2018.

¹⁷¹ Zie ook Kinderombudsman, 2019.

¹⁷² Vullings, 2019.

Expertise en faciliteiten voor leerlingen met een beperking zijn nu vooral geconcentreerd op speciale scholen

Leerlingen met een beperking vormen een aanzienlijke minderheid in het onderwijs. Hun aantal varieert per soort beperking, maar ze wonen gespreid in land en regio. Toch zijn er scholen met veel en scholen met weinig leerlingen met een beperking. Deze ongelijke verdeling heeft drie nadelen. Ten eerste dat leerlingen met een zwaardere beperking al gauw moeten reizen omdat er in de nabije omgeving geen scholen zijn die hen adequate ondersteuning en toerusting kunnen bieden. Ten tweede dat leerlingen op de school waar ze wel adequate ondersteuning krijgen vaak voornamelijk of uitsluitend kunnen omgaan met andere kinderen met een beperkingen en zelden leerlingen zonder een beperking tegenkomen. En ten derde dat expertise en faciliteiten voor leerlingen met een beperking vooral zijn geconcentreerd op speciale scholen. Dit houdt het bestaan van speciale scholen in stand – leerlingen met een zwaardere beperking kunnen immers alleen hier terecht.

Het delen van expertise en faciliteiten draagt eraan bij dat alle scholen klaarstaan voor leerlingen met een beperking

Verschillende onderwijssoorten dicht bij elkaar brengen heeft als voordeel dat expertise, faciliteiten, materialen, methoden en middelen voor ondersteuning en toerusting beter beschikbaar worden voor leerlingen met een beperking, voor hun ouders en voor schoolteams. Bij expertise gaat het bijvoorbeeld om hulpverleners, logopedisten, verpleegkundigen, orthopedagogen, (school)psychologen en (spel-, ergo- en fysio)therapeuten. Denk bij faciliteiten aan ru ruimtes voor leerlingen die snel overprikkeld zijn en hulpmateriaal voor leerlingen met een visuele of auditieve beperking. Het uitgangspunt is dat ondersteuning zo veel mogelijk 'om de leerling met een beperking heen wordt gewikkeld'.¹⁷³ Voor een leerling met een beperking betekent dit dat de persoon die de leerling ondersteuning en toerusting biedt, niet altijd de eigen leraar is, maar bijvoorbeeld ook een gedragswetenschapper kan zijn of een verpleegkundige. Voor veel leerlingen met een beperking is dit nodig om op de eigen school onderwijs te volgen dat gelijkwaardig is aan dat van leerlingen zonder een beperking.

Voorbeeld: ondersteuning en toerusting van leraren in het primair onderwijs

De 11-jarige Esther zit in groep 6 van de Rehobothschool in Geldermalsen, een reguliere basisschool. Het leren van taal verloopt bij Esther moeizaam, mogelijk als gevolg van een hersenbeschadiging. Esther heeft daarnaast de ziekte van Hirschsprung, een aangeboren afwijking van de dikke darm, waardoor zij een stoma heeft. Het lerarenteam heeft zich gecommitteerd aan de opdracht Esther ondersteuning en toerusting te bieden, zodat zij zo veel mogelijk samen met de andere leerlingen onderwijs kan volgen. Bij Esther en bij andere leerlingen met een beperking op school voelen de leraren zich ondersteund door de intern begeleider en ambulante begeleider, die taken van hen overnemen en hen beter leren omgaan met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Ook worden ervaringen die leraren opdoen bij externe cursussen gedeeld binnen het team. Ten slotte werkt de school samen met een vast team van een orthopedagoog, een schoolmaatschappelijk werker en een jeugdzorgcoördinator. Vanuit deze disciplines worden ook ouderbezoeken afgelegd en gesprekken met jongeren gevoerd.¹⁷⁴

Delen van expertise en faciliteiten is makkelijker op dezelfde locatie, maar kan ook tussen scholen die verder van elkaar liggen of met ketenpartners

Wanneer regulier en speciaal onderwijs zich op één locatie bevinden, kunnen leraren en ondersteuners van de verschillende onderwijssoorten makkelijker professionele relaties opbouwen. De nabijheid maakt het eenvoudig overleg te voeren en handelingsadviezen te delen.¹⁷⁵ Leraren uit het speciaal onderwijs met professionele kennis en ervaring in het werken met leerlingen met een beperking kunnen hun kennis, vaardigheden en gedrag overbrengen op hun collega's in het regulier onderwijs, die leerlingen met een beperking in hun les hebben. Zij kunnen bijvoorbeeld laten zien hoe orthodidactisch en -pedagogisch handelen er in de praktijk uitziet, of informeel van gedachten wisselen. Dit vergroot het handelingsrepertoire van reguliere leraren. Met de gecombineerde deskundigheid en expertise uit de verschillende onderwijssoorten kunnen ze vervolgens alle leerlingen verder helpen in hun ontwikkeling.

Ook wanneer regulier en speciaal onderwijs op afzonderlijke locaties worden gegeven, kunnen professionele netwerken faciliteren dat mensen vanuit verschillende expertises elkaar regelmatig opzoeken of online contact houden.¹⁷⁶ Het wordt dan vanzelfsprekend om een beroep op elkaars expertise te doen en kennis uit te wisselen over het ondersteunen van leerlingen met een beperking.

Samenwerking hoeft niet beperkt te blijven tot scholen. Scholen kunnen bijvoorbeeld ook samenwerken met ketenpartners. In Amsterdam werken scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs bijvoorbeeld samen met jeugdhulp (zie tekstkader).

Samenwerking tussen verschillende professionals in netwerken is nog niet vanzelfsprekend.¹⁷⁷ Voor leraren begint het met zich bewust zijn dat zij niet alles hoeven te weten of alles moeten kunnen waar het gaat om ondersteuning en toerusting aan leerlingen met een beperking. Zij moeten vooral toegang hebben tot ondersteuning, en de weg weten te vinden naar andere professionals, zodat ze in samenwerking met hen ondersteuning en toerusting kunnen inbedden in het onderwijs.¹⁷⁸ Andere professionals kunnen leraren ondersteuning en toerusting bieden (zie tekstkader). Andersom kunnen leraren ook ondersteuning en toerusting bieden aan andere professionals. Teamprofessionalisering op het gebied van ondersteuning en toerusting van leerlingen is op dit moment nog niet vanzelfsprekend. Dit geldt voor zowel het primair en voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs.¹⁷⁹

Om de samenwerking en de afstemming tussen vraag en aanbod van ondersteuning optimaal te laten verlopen, moeten er binnen scholen professionals zijn die de partijen bij elkaar brengen ('mensen die verbinden').¹⁸⁰ Dit kunnen mensen zijn die de rol van coördinator toegewezen hebben gekregen. Deze verbindende professionals kennen de context van de school en weten de weg te vinden naar adequate ondersteuning. Ook voor hen is het belangrijk hun praktijkkennis van het ondersteunen van leerlingen met een beperking te delen – in netwerken binnen en buiten de muren van de eigen school.

Online communicatie tussen professionals kan een belangrijke rol vervullen bij kennisdelen. Naast informele e-mails kunnen online platforms worden ingericht. Het is hierbij zaak dat de platforms overzichtelijk zijn en kwaliteit garanderen.¹⁸¹ De MBO Raad faciliteert al kennisdeling over ondersteuning en toerusting tussen instellingen door de zogenoemde kennispunten. Deze richten zich op een afgebakend vraagstuk en bieden online informatie, zoals een overzicht van goede voorbeelden in Nederland en het buitenland, en handreikingen. Ook organiseren ze informatieve bijeenkomsten. Goede voorbeelden en spraakmakende resultaten zijn ook te vinden via steunpunten Passend Onderwijs voor primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Kennisdelen kan ook een onderzoeksmatig karakter hebben. De Academische Werkplaats Transformatie Jeugd (AWTJ) Samen op school doet onderzoek naar samenwerking tussen gezin, school en jeugdhulp in de regio Flevoland en IJsselland (zie tekstkader).

Tot slot constateert de raad dat er niet veel onderzoek voorhanden is naar inclusiever onderwijs van Nederlandse bodem. Hij beveelt de overheid daarom aan een meerjarig praktijkgericht onderzoeksprogramma op te zetten ter ondersteuning van de stapsgewijze ontwikkeling van inclusiever onderwijs. Dat programma kan aandacht besteden aan diverse specialisaties gericht op specifieke beperkingen en vormen van (directe een indirecte) ondersteuning en toerusting. Het onderzoek dient verbonden te worden met de regionale en landelijk kennisnetwerken om zo de expertise te verduurzamen en fragmentatie te voorkomen.

Voorbeeld van samenwerking met jeugdhulp

In het speciaal onderwijs in Amsterdam (SJSO) is specialistische hulp voor leerlingen met een beperking toegankelijker gemaakt. In plaats van beschikkingen af te geven, bekostigt de gemeente aanstellingen (fte's), waarmee de speciale scholen vaste hulpverleners kunnen inschakelen, die deel uitmaken van het (integraal) zorgteam van de school. Er zijn enkele vaste specialistische zorgverleners in de school, die direct inzetbaar zijn.

¹⁷³ Dit wordt in de literatuur aangeduid als de 'wraparound care'-methodiek. Zie daarvoor Bruns et al., 2004.

¹⁷⁴ Voorbeeld uit Visser, Van der Vliet, & De Ronde-Davidse, 2017.

¹⁷⁵ Zie ook <https://samenopschool.org/producten/artikel/>

¹⁷⁶ Onderwijsraad, 2019; PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, 2019.

¹⁷⁷ Bodvin, Struyf, Van Mieghem & Verschuieren, 2019; Zagona, Kurth & MacFarland, 2017; Mitchell, 2015; Waitoller & Artilles, 2013; Ainscow, 2013; Van Mieghem, Verschuieren, Petry & Struyf, 2018.

¹⁷⁸ Zie Onderwijsraad, 2019; Hunt, Soto, Maier & Doering, 2003; Biggs, Gilson & Carter, 2016; Mortier, 2018; Fluijt, 2018.

¹⁷⁹ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

¹⁸⁰ Onderwijsraad, 2019.

¹⁸¹ Zie ook Onderwijsraad, 2019.

Tijdrovende, bureaucratische beschikkingaanvragen voor specialistische hulp zijn daarmee van de baan en ouders en jongeren hoeven hun verhaal niet meermaals te vertellen. SJSO zet specialistische jeugdhulp nabij en direct in, zodat problemen vroegtijdig worden aangepakt en de hulp preventief werkt. Daarnaast beoogt SJSO een goede samenwerking tussen onderwijs en zorg en een optimale, ononderbroken schoolloopbaan van de meest kwetsbare jongeren. SJSO richt zich op de schooltypen waar de meeste specialistische zorg nodig is: (voortgezet) speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en tussenvoorzieningen.¹⁸²

Voorbeeld van samenwerking tussen school, ouders en jeugdhulp

In de Academische Werkplaats Transformatie Jeugd (AWTJ) Samen op School staat de samenwerking tussen gezin, school en jeugdhulp in de regio Flevoland en IJsselland centraal. Het onderzoek van de werkplaats richt zich op een ononderbroken schoolloopbaan, voorkómen van (zwaardere) vormen van ondersteuning en bieden van effectievere hulpverlening waar deze toch nodig is. Aan de AWTJ zijn diverse scholen verbonden. In zes scholen is een Community of Practice (CoP) ingericht. In iedere community wordt een team gevormd met ouders en leerlingen van de school, leerkrachten/mentoren, professionals verbonden aan de zorgstructuur, een schooldirecteur, een vertegenwoordiger van de gemeente en een facilitator (onderzoeker/leraar-in-opleiding). Samen onderzoeken én verbeteren ze inhoudelijke werkwijzen en de bestuurlijke en organisatorische voorwaarden.¹⁸³ Flankerend aan dit praktijkgericht onderzoek vinden twee promotieonderzoeken plaats.

4.4 Vergroot expertise van scholen voor inclusiever onderwijs ook door formele scholing

Interprofessionele en interdisciplinaire samenwerking en kennisdeling kunnen belangrijk bijdragen aan de professionalisering van leraren en onderwijsteams. Daarnaast blijft formele scholing nodig. De raad adviseert om inclusiever onderwijs nadrukkelijk een plaats te geven in het curriculum van initiële lerarenopleidingen en op te nemen in nascholingsprogramma's.

Momenteel besteden lerarenopleidingen niet standaard aandacht aan onderwijs voor leerlingen met een beperking.¹⁸⁴ Onderwijs geven aan leerlingen met een beperking is vaak een specialisatie, keuzevak of minor voor leraren-in-opleiding die daarvoor kiezen. Initiële lerarenopleidingen zouden alle deelnemers van meet af aan vertrouwd moeten maken met een praktijk waarin leerlingen met en zonder beperking gezamenlijk onderwijs volgen. De raad adviseert daarom dat leraren-in-opleiding gericht werken aan kennis van en vaardigheden en een beroepshouding voor inclusiever onderwijs, en een professionele visie ontwikkelen op het omgaan met verschillen in de klas. Dit draagt bij aan het flexibeler en adaptiever lesgeven.¹⁸⁵ De raad beveelt aan om deelnemers aan initiële lerarenopleidingen volop stage te laten lopen in settings die inclusiever onderwijs nastreven. Zo kunnen leraren in opleiding de geleerde theorie verbinden met de praktijk. Het aanbod van opleidingsscholen met inclusievere praktijken kan hiertoe worden uitgebreid. Een voorbeeld laat zien wat de plaats van inclusiever onderwijs is op initiële lerarenopleidingen in Schotland (zie tekstkader).

Voorbeeld: inclusiever onderwijs op lerarenopleidingen in Schotland

Op initiële lerarenopleidingen voor primair en voortgezet onderwijs in Schotland worden leraren-in-opleiding voorbereid op een onderwijspraktijk waarin inclusiever onderwijs het uitgangspunt is. Centraal staan het ontwikkelen van positieve relaties, een optimistische kijk op leerlingen en het uitgangspunt dat niet alleen specialisten, maar alle leraren leerlingen met een beperking tegemoet kunnen komen. Leraren-in-opleiding leren de eigen aannames over diversiteit ter discussie te stellen en verwerven strategieën om leerlingen te ondersteunen bij belemmeringen. Deze strategieën beproeven ze op stageplekken waar inclusiever onderwijs de norm is.¹⁸⁶

Om steeds inclusiever onderwijs tot stand te brengen is het van groot belang dat leraren zich ook na afronding van de initiële lerarenopleiding blijven professionaliseren. Uit de Evaluatie Passend Onderwijs blijkt dat (vooral in het voortgezet onderwijs) didactische vaardigheden van leraren een aandachtspunt zijn voor het ondersteunen en toerusten van leerlingen. Leraren geven zelf aan dat ze de meeste moeite hebben met het ondersteunen en toerusten van leerlingen met een problematische werkhouding. Nascholing kan hen helpen met de verdere ontwikkeling van vaardigheden die zij nodig hebben om deze groep te begeleiden¹⁸⁷ en om onderwijs in het algemeen steeds inclusiever te maken. Door nascholing blijven leraren ook op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen op dit vlak. Schoolleiders en bestuurders hebben eveneens baat bij nascholing op het gebied van inclusiever onderwijs. Zij hebben bovendien een belangrijke rol in het organiseren van nascholing en (condities voor) informele professionalisering van onderwijsteams.

Op dit moment geven leraren aan dat zij zich gemiddeld bekwaam genoeg voelen om leerlingen die dat nodig hebben extra te ondersteunen.¹⁸⁸ Tegelijkertijd laten leraren weten dat zij vaker zouden deelnemen aan professionaliseringsactiviteiten wanneer het aanbod beter zou passen bij hun behoeften op dit terrein.¹⁸⁹ Wanneer de route naar inclusiever onderwijs wordt ingezet, betekent dit dat leraren en ondersteunende professionals nagaan welke vormen van (in)formele scholing zij nodig achten om hun kennis, expertise en handelingsrepertoire te versterken. Bestuurders en schoolleiders kunnen de professionalisering stimuleren en faciliteren met (financiële) middelen en tijd. De raad benadrukt dat de kwaliteit van de (in)formele scholing en professionalisering sterk afhangt van de vraag of leraren en ondersteunende professionals zelf aan zet en betrokken zijn bij de vormgeving en uitvoering van de trajecten, oftewel deze in co-creatie tot stand brengen. Co-creatie vergroot ook de kans dat de opgedane kennis en vaardigheden duurzaam toegepast worden in de dagelijkse praktijk.¹⁹⁰

¹⁸² Steunpunt Passend Onderwijs, 2019.

¹⁸³ Academische Werkplaats Transformatie Jeugd 'Samen op school', zie <https://www.windesheim.nl/onderzoek/onderzoeksthemas/gezondheid-en-welzijn/jeugd/onderzoeksprojecten/academische-werkplaats-transformatie-jeugd-samen-op-school>

¹⁸⁴ Ledoux, Smeets & Van Eck, 2020; Van Veen, Huizinga & Van der Steenhoven, 2016.

¹⁸⁵ Hunt, Soto, Maier & Doering, 2003; Biggs, Gilson & Carter, 2016; Mortier, 2018.

¹⁸⁶ Rouse & Florian, 2012; Florian & Rouse, 2009.

¹⁸⁷ Bijstra et al., 2019.

¹⁸⁸ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

¹⁸⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019.

¹⁹⁰ Onderwijsraad, 2019.



aanbeveling 3

5

Breng bekostiging, toezicht en regelgeving in lijn met het streven naar inclusiever onderwijs
De raad adviseert de rijksoverheid scholen te faciliteren om stapsgewijs beter klaar te staan voor leerlingen met een beperking door bekostiging en regelgeving in lijn te brengen met dit beleid, en inclusiever onderwijs te waarderen in kwaliteitstoezicht.

De raad constateert dat huidige bekostiging, toezicht en wet- en regelgeving er niet op zijn afgestemd dat scholen klaarstaan voor leerlingen met een beperking. Het huidige systeem bevat hindernissen en negatieve prikkels die een stapsgewijze ontwikkeling in de weg staan naar onderwijs met een inclusiever toelatingsbeleid van scholen, samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs en mengvormen daarvan. De raad adviseert deze hindernissen en negatieve prikkels weg te nemen en bekostiging, toezicht en regelgeving in lijn te brengen met het streven naar inclusiever onderwijs.

Concreet beveelt de raad de rijksoverheid ten eerste aan schoolbesturen rechtstreeks te bekostigen voor lichte ondersteuning en toerusting, en samenwerkingsverbanden op termijn bekostiging te geven voor alle vormen van zwaardere onderwijsondersteuning en -toerusting en (voor het organiseren van) lichte en zwaardere complexe ondersteuning en toerusting. Ten tweede adviseert de raad de rijksoverheid te zorgen voor budgetten die toereikend zijn en betrokkenen in staat stellen te investeren in ontwikkelingen en innovaties die nodig zijn voor inclusiever onderwijs. Een derde aanbeveling is het inspectiekader in overeenstemming te brengen met de voorgestelde verbrede zorgplicht, en scholen te waarderen voor hun inzet voor inclusiever onderwijs. Ten slotte beveelt de raad aan waar mogelijk wet- en regelgeving voor onderwijs, ondersteuning en zorg te harmoniseren. Hij erkent dat dit complex is en ook bereidheid op lokaal niveau vergt. Hij adviseert ketenpartners om in het belang van leerlingen met een beperking toe te werken naar integrale budgetten voor deze doelgroep.

5.1 Bekostig schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs rechtstreeks voor alle lichte onderwijsondersteuning en -toerusting

Het organiseren van ondersteuning voor leerlingen met een beperking is een samenspel tussen verschillende actoren. Het risico is dat partijen op elkaar wachten in plaats van proactief handelen om vroegtijdig belemmeringen bij de leerlingen weg te nemen (zie paragraaf 2.3). Een ander mogelijk probleem is dat de behoeften van de directbetrokkenen uit het zicht raken of de geboden ondersteuning en toerusting niet in te passen zijn in het onderwijs (zie paragraaf 3.6). Het is daarom zinvol beslissingsbevoegdheden over ondersteuning en de financiering ervan te beleggen op het niveau dat dicht bij de leerling met een beperking, de professionals en andere directbetrokkenen ligt (zie paragraaf 3.6). Bij beslissingen over (financiering van) zwaardere en complexe ondersteuning en toerusting is dat niet mogelijk. Dan zijn vaak expertise en faciliteiten nodig die in de regio beperkt voorhanden zijn, en overstijgen de afwegingen het niveau van het schoolbestuur. Bij lichte onderwijsondersteuning en -toerusting kan de school zelf beslissingen nemen, eventueel in samenspraak met het schoolbestuur, dat op grond van de zorgplicht eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van de ondersteuning en toerusting op de school. Uitgaande van de doelstelling van inclusiever onderwijs beveelt de raad de rijksoverheid aan om de schoolbesturen rechtstreeks te bekostigen voor lichte onderwijsondersteuning en -toerusting. Dit is deels al staande praktijk. Scholen hebben met hun lumpsumbekostiging middelen om de 'basisondersteuning voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte' te financieren. Voor 'extra ondersteuning' zijn ze echter afhankelijk van het samenwerkingsverband. Wanneer het samenwerkingsverband kiest voor het schoolmodel, kan het schoolbestuur vrijelijk beschikken over het extra ondersteuningsbudget naar rato van het aantal leerlingen op de school. Maar bij het arrangementen- of expertisemodel is het schoolbestuur afhankelijk van het beleid en de voorzieningen van het samenwerkingsverband. Onderdeel van dit beleid is ook hoe vaak het samenwerkingsverband doorverwijst naar het (duurdere) speciaal onderwijs. Gebeurt dat vaak, dan kan dit ten koste gaan van het extra ondersteuningsbudget voor en uiteindelijk zelfs van de lumpsum van de aangesloten schoolbesturen.

Deze afhankelijke situaties kunnen scholen belemmeren in het realiseren van de norm voor lichte onderwijsondersteuning en -toerusting (zie paragraaf 3.4) en het vervullen van de verbrede zorgplicht op de eigen school (paragraaf 3.2). Om die reden stelt de raad voor om

de scholen rechtstreeks te bekostigen voor lichte vormen van onderwijsondersteuning en -toerusting.

De extra middelen die scholen dan rechtstreeks krijgen voor onderwijsondersteuning en -toerusting aan leerlingen met een beperking, kunnen worden toegevoegd aan de lumpsum. Bij deze aanvullende bekostiging hoort ook een aanvullende verantwoordingsverplichting. Schoolbesturen leggen dan actief verantwoording af aan zowel hun medezeggenschapsorganen als de overheid over de inzet van deze middelen, de gerealiseerde praktijken en de behaalde resultaten.

5.2 Blijf samenwerkingsverbanden bekostigen voor zwaardere en complexe vormen van ondersteuning

De rechtstreekse bekostiging van schoolbesturen voor het organiseren van lichte onderwijsondersteuning en -toerusting voor leerlingen met een beperking ontheft samenwerkingsverbanden van een belangrijke taak. Waar zij voorheen budgetten en/of voorzieningen voor 'extra ondersteuning' verdeelden, is dat in de nieuwe opzet niet meer het geval. Bij inclusiever onderwijs ziet de raad belangrijke taken weggelegd voor samenwerkingsverbanden bij het organiseren van zwaardere en complexe ondersteuning (zie paragraaf 3.3). De raad beveelt de rijksoverheid aan om samenwerkingsverbanden hiervoor te blijven bekostigen, met uitzondering van de cluster 1- en 2-instellingen, waarvan landelijke bekostiging wenselijk blijft. Voor de langere termijn, wanneer het onderwijs aanzienlijk inclusiever is geworden, adviseert de raad om samenwerkingsverbanden meer beleidsruimte te geven bij de financiering van de zwaardere ondersteuning. Dit kan door het landelijke systeem van vaste tarieven verbonden aan verschillende toelaatbaarheidsverklaringen los te laten.

Samenwerkingsverbanden kunnen scholen op allerlei manieren helpen bij de zwaardere en complexe ondersteuning en toerusting van leerlingen. Bijvoorbeeld door financiering van een arrangement op een school voor een leerling met een beperking die meer nodig heeft dan lichte ondersteuning en toerusting om onderwijs te volgen. Of door expertise te bieden aan diverse scholen. En ook: door een professionaliseringstraject te organiseren voor scholen om zwaardere ondersteuning en toerusting in te passen in het onderwijs. Wanneer het om lichte én zwaardere ondersteuning en toerusting gaat, kunnen schoolbesturen en het samenwerkingsverband allebei geld inleggen voor een project of arrangement. Omdat samenwerkingsverbanden taken en een budget behouden, blijven zij een vanzelfsprekende partner voor samenwerkingsinitiatieven binnen de regio.

Bij (lichte en zwaardere) complexe ondersteuning heeft het samenwerkingsverband de taak te proberen faciliteiten en middelen uit andere sectoren (zorg, werkgelegenheid en andere onderwijssectoren) beschikbaar te maken en scholen te helpen bij het inpassen van voorzieningen. Hoewel de samenwerkingsverbanden hier de zorg en voorzieningen niet zelf betalen, hebben zij wel toereikende bekostiging nodig om op dit terrein inspanningen te leveren.

In het huidige systeem worden (met uitzondering van cluster 1- en 2-onderwijs) de zwaardere ondersteuning en toerusting waarvoor leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring in aanmerking komen, bekostigd via de samenwerkingsverbanden.¹⁹¹ Die zijn gebonden aan een verplichte afdracht van hun ondersteuningsbudget voor elke leerling die ze verwijzen naar scholen die gespecialiseerd zijn in deze ondersteuning.¹⁹² Hoewel samenwerkingsverbanden zelf de toelaatbaarheidsverklaringen afgeven, hebben ze te maken met categorieën van

¹⁹¹ De raad definieert zwaardere ondersteuning en toerusting als ondersteuning en toerusting die niet van alle reguliere scholen kan worden verwacht. Zie paragraaf 2.2.

¹⁹² Deze verplichte afdracht verloopt als volgt: (a) het samenwerkingsverband laat een bepaald aantal leerlingen onderwijs volgen op scholen die gespecialiseerd zijn in zwaardere ondersteuning en toerusting (speciaal onderwijs, speciaal voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en de 'opting in'-variant van leerwegondersteunend onderwijs); (b) de overheid keert het ondersteuningsbudget voor die leerlingen rechtstreeks uit aan die gespecialiseerde scholen en (c) houdt dit bedrag in bij de samenwerkingsverbanden. Uitzondering vormt (d) het speciaal basisonderwijs, dat sowieso rechtstreeks ondersteuningsbekostiging vanuit de overheid ontvangt voor 2% van de leerlingen binnen een samenwerkingsverband (ongeacht het aantal leerlingen dat op het sbo zit). Wanneer een school voor speciaal basisonderwijs binnen het samenwerkingsverband boven de 2%-norm uitkomt, moet het samenwerkingsverband uit het eigen ondersteuningsbudget geld afdragen per leerling volgens een vast tarief. In alle gevallen geldt: hoe meer leerlingen het samenwerkingsverband onderwijs laat volgen op gespecialiseerde scholen, des te kleiner het ondersteuningsbudget van het samenwerkingsverband voor (lichte en zware) ondersteuning en toerusting op reguliere scholen.

toelaatbaarheidsverklaringen die zijn verbonden met landelijke tarieven en schoolsoorten.¹⁹³ Daarnaast geldt dat scholen een licentie moeten hebben om een bepaalde gespecialiseerde onderwijssoort aan te bieden.

Het systeem van toelaatbaarheidsverklaringen, vaste tarieven, verplichte afdracht en licenties voor speciale onderwijssoorten borgt de ondersteuning die leerlingen op de gespecialiseerde scholen krijgen. Maar het houdt ook de scheiding van regulier en speciaal onderwijs in stand.¹⁹⁴ Het systeem kan ertoe leiden dat samenwerkingsverbanden uit financiële overwegingen leerlingen wel of niet in bepaalde verwijzingscategorieën laten vallen terwijl dat niet in het belang van die leerlingen is. Voor scholen kunnen tussenvormen van regulier en speciaal onderwijs financieel ongunstig uitpakken. Om die reden komen ze nog weinig voor. Experimenten in de afgelopen jaren om speciaal en regulier onderwijs dichterbij elkaar te brengen, waren daardoor niet aantrekkelijk (zie tekstkader).

Experimenten voor samenwerking speciaal en regulier onderwijs nog niet aantrekkelijk

De Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs wil stimuleren dat scholen voor regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs in vier jaar tijd volledig in elkaar opgaan en functioneren als een reguliere school met een specifiek profiel. Deze vorm van inclusiever onderwijs is echter nog niet aantrekkelijk voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Na vier jaar valt de bekostiging van de school voor het (voortgezet) speciaal onderwijs namelijk in het geheel weg en resteert enkel de bekostiging van de school voor het regulier onderwijs. Daarbij is het bekostigingsniveau van leerlingen met een beperking in het (voortgezet) speciaal onderwijs twee tot drie keer zo hoog als bij leerlingen in het regulier onderwijs. Dat heeft een reden: leerlingen met een beperking hebben immers extra ondersteuning en toerusting nodig. Maar dit geldt evenzeer voor ondersteuning en toerusting ingepast in het regulier onderwijs. Scholen die voor inpassing kiezen, krijgen dus minder voor deze voorzieningen en worden financieel gestraft. Inmiddels heeft de overheid dat ook opgemerkt en wordt de regeling aangepast.¹⁹⁵

De raad is van mening dat in eerste instantie de professionele inschatting van de benodigde ondersteuning en toerusting de doorslag moet geven en dat de leerling met een beperking gebaat is bij een flexibele organisatie van deze ondersteuning en toerusting. Daarom beveelt de raad aan om het landelijke systeem met vaste tarieven die gerelateerd zijn aan verschillende toelaatbaarheidsverklaringen, op termijn los te laten. De samenwerkingsverbanden krijgen dan een (begrensd) budget voor zwaardere onderwijsondersteuning en -toerusting dat ze naar eigen inzicht kunnen besteden om de leerlingen met een beperking die hiervoor in aanmerking komen effectief onderwijs te laten volgen op een reguliere school, een speciale school of een mengvorm van beide.

De raad beseft dat de op termijn voorgestelde herziening van de bekostiging ingrijpend is. De zwaardere ondersteuning en toerusting voor de meest kwetsbare leerlingen zullen op een andere manier moeten worden geborgd. Landelijke richtlijnen voor voorzieningen kunnen daarbij nog steeds een rol spelen, maar de samenwerkingsverbanden kunnen hier dan met reden van afwijken. Op termijn is deze fundamentele wijziging in de bekostiging noodzakelijk om in de toekomst verdere voortgang te kunnen boeken in de richting van steeds inclusiever onderwijs.

De raad staat uitdrukkelijk een stapsgewijze overgang voor ogen. Hij beveelt aan deze maatregel geleidelijk in te voeren en eerst pilots te organiseren, deze te evalueren en op grond van de ervaringen de herziening van de bekostiging nader vorm te geven. Deze pilots zijn bijvoorbeeld te vinden bij samenwerkingsverbanden die al stappen hebben gezet in de richting van mengvormen van speciaal en regulier onderwijs en zich hebben bewezen met organisatorische slagkracht, doelmatige besteding van middelen en goede inspraak van de directbetrokkenen.

¹⁹³ Speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs kennen elk een eigen toelatingsverklaring en tarief. In het speciaal onderwijs en speciaal voortgezet onderwijs gelden er telkens drie tarieven die corresponderen met drie soorten toelaatbaarheidsverklaringen (laag, midden en hoog). In (de 'opting in'-variant van) leerwegondersteunend onderwijs is er geen toelaatbaarheidsverklaring maar een 'aanwijzing'.

¹⁹⁴ De raad hanteert hier de eigen, ruime definitie van speciaal onderwijs. Speciaal onderwijs omvat in zijn definitie: scholen voor speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs en (voor een deel van de scholen die niet voor 'opting out' hebben gekozen) leerwegondersteunend onderwijs. De raad rekent deze scholen tot speciaal onderwijs omdat ze alle zijn gespecialiseerd in het bieden van zwaardere ondersteuning.

¹⁹⁵ Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs, 30 maart 2018. De experimenten hebben een looptijd van vier jaar (van 1 augustus 2018 tot 1 augustus 2022 of van 1 augustus 2019 tot 1 augustus 2023, met mogelijkheid tot verlenging met twee jaar). Naast de samenwerking tussen regulier en speciaal (voortgezet) onderwijs betreft het ook de samenwerking tussen speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs.

De raad adviseert ten slotte om als uitzondering de cluster 1- en 2-instellingen landelijk te blijven financieren. Dit omdat het een relatief kleine groep leerlingen betreft die specialistische faciliteiten en expertise behoeft die niet op regionaal niveau voorhanden zijn. De faciliteiten en expertise kunnen weliswaar beschikbaar worden gemaakt voor de regio (in de vorm van expertise en ambulante begeleiding aan reguliere scholen), maar dit kan het best op landelijk niveau worden georganiseerd en geborgd (zie paragraaf 3.1). De raad wijst erop dat bij de bekostiging van cluster 1- en 2-instellingen rekening moet worden gehouden met een toename van het budget voor kennisdeling en ambulante begeleiding op termijn, wanneer conform de ambitie van steeds inclusiever onderwijs meer leerlingen met een visuele of auditieve beperking naar het regulier onderwijs gaan. Deze laatste aanbeveling loopt vooruit op de volgende paragraaf over toereikende budgetten.

5.3 Zorg voor toereikende budgetten, ook voor innovaties

Ondersteuning bieden aan leerlingen met een beperking en hun omgeving vergt behalve een extra inspanning ook extra geld. Het huidige systeem voorziet hierin door overheidsbekostiging aan samenwerkingsverbanden en scholen voor speciaal onderwijs. Indirect zijn ook middelen en voorzieningen beschikbaar vanuit individuele budgetten op basis van zorgwetten. Het systeem is gebaseerd op budgetfinanciering. Samenwerkingsverbanden moeten dus rekening houden met financiële grenzen en hebben de opdracht de ondersteuning en toerusting doelmatig te organiseren. De raad onderschrijft het principe van budgetfinanciering, maar stelt als voorwaarde dat de financiering voldoende is voor de gestelde ambities. Hij beveelt de overheid daarom aan te zorgen voor toereikende budgetten voor inclusiever onderwijs.

Bij de bekostiging van de zwaarste ondersteuning hanteert de rijksoverheid op dit moment vastgestelde maximumaantallen voor het speciaal onderwijs, gebaseerd op het aantal leerlingen in een regio. Vóór de invoering van passend onderwijs verschilde het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs per regio. Bij de invoering van passend onderwijs vond een verevening plaats door één maximumnorm te stellen voor alle regio's. Samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening verwezen daarop minder leerlingen naar het speciaal onderwijs, omdat anders de ondersteuning van andere groepen leerlingen die ondersteuning nodig hadden, in het gedrang zou komen. De raad wijst erop dat de overheid de maximumnorm heeft gebaseerd op deelnemersaantallen aan het speciaal onderwijs, en de omvang van leerlinggebonden financiering op een gefixeerd moment, en niet op een toereikendheidsanalyse. Bovendien heeft de overheid bij de begrenzing van de budgetten geen rekening gehouden met investeringen die samenwerkingsverbanden en schoolbesturen hebben moeten doen in de overgang naar budgetfinanciering.

De raad benadrukt dat adequate en toereikende financiering van diverse vormen van lichte, zwaardere en complexe ondersteuning en toerusting een absolute voorwaarde is voor een stapsgewijze ontwikkeling naar inclusiever onderwijs. De overheid dient periodiek te onderzoeken of de middelen voor inclusiever onderwijs toereikend zijn en deze zo nodig bij te stellen.

Dit periodieke onderzoek naar de toereikendheid van budgetten en eventuele bijstelling kan samenvallen met het overhevelen naar schoolbesturen van een deel van de middelen voor ondersteuning (zie paragraaf 5.2). Deze overheveling volgt het tempo waarin stapsgewijs inclusiever onderwijs wordt gerealiseerd in de onderwijspraktijk.

Beleid gericht op inclusiever onderwijs brengt ook innovaties met zich mee. Scholen ontwikkelen hun onderwijspraktijk en professioneel vermogen zodanig dat zij steeds beter klaarstaan voor leerlingen met een beperking. Sommige innovaties zullen op landelijk niveau plaatsvinden, zoals de aanbevolen transitie naar financiering van de zwaarste ondersteuning via de samenwerkingsverbanden. Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen afzonderlijk en gezamenlijk innovaties initiëren op het gebied van inclusiever onderwijs. Toereikend budget is doorslaggevend voor het slagen van zulke innovaties.

De Monnikskap: een mengvorm van regulier en speciaal onderwijs die mogelijk is bij gratie van een toereikend budget

De Monnikskap is de enige reguliere school voor voortgezet onderwijs in Nederland waar leerlingen met een zwaardere lichamelijke beperking in hun eigen tempo een havo- of vwo-diploma kunnen halen (zie ook paragraaf 2.1). Heel uitzonderlijk krijgt de school rechtstreeks van de centrale overheid een ondersteuningsbudget voor leerlingen met een beperking volgens de zwaarste bekostigingscategorie. Het budget is ook toereikend om de benodigde eerstegraads vakleraren te kunnen aanstellen. Deze uitzondering is gemaakt omdat er geen structurele regeling is voor speciaal onderwijs aan leerlingen die havo en vwo volgen. De jongeren, nu circa zestig in aantal, komen vanuit het hele land.¹⁹⁶

5.4 Werk toe naar integratie van budgetten voor onderwijs en zorg

Leerlingen met een beperking hebben ondersteuning en toerusting nodig om onderwijs te volgen of een overstap te maken naar een vervolgonderwijs of werkplek. Uit welk budget die ondersteuning wordt betaald, is voor hen niet van belang. Maar voor de organisatie van die ondersteuning en toerusting maakt het wel veel uit. De budgetten voor ondersteuning en toerusting vanuit de zorgwetten worden toegewezen op individuele basis, terwijl het onderwijs werkt met collectieve voorzieningen en bekostiging. Bovendien zijn er binnen het onderwijs afzonderlijke budgetten voor sectoren en onderwijssoorten. De raad pleit ervoor de budgetten voor leerlingen met een beperking te integreren waar dat zinvol is.

Veel onderwijsvraagstukken spelen zich af op het snijvlak van leefwerelden van de leerlingen en sectoren, met name voor leerlingen met een beperking. Om inclusiever onderwijs mogelijk te maken en daartoe een samenhangend geheel van ondersteuning en toerusting te bieden, is samenwerking nodig tussen de ketenpartners. Deze noodzaak meer samen te werken was in de jaren negentig aanleiding tot samenwerkingsverbanden in te voeren en in 2014 om ze verder door te ontwikkelen (zie bijlage 1).

De invoering van de huidige samenwerkingsverbanden passend onderwijs is nog recent en onderwijs en zorg zijn beide nog in ontwikkeling om zich de nieuwe structuren eigen te maken en deze structuren te optimaliseren. Voor het overleg met de gemeente is er al een structuur in de vorm van op overeenstemming gericht overleg. Of daar ook ondersteuningsvraagstukken aan bod komen varieert per samenwerkingsverband en gemeente. Maar wanneer partijen in de eigen organisatie gaandeweg steeds inclusiever onderwijs tot stand brengen, zal dit ook effect hebben op de kwaliteit van het regionale overleg.¹⁹⁷ Het is zaak ook het middelbaar beroepsonderwijs in dit overleg te betrekken.¹⁹⁸ Dat geldt evenzeer voor ketenpartners zoals de kinderopvang en kortdurende peuteropvang. De laatste kunnen net als gemeenten een belangrijke rol spelen bij de vroegsignalering van beperkingen, en de vaststelling van ondersteuningsbehoeften.

De raad meent dat de rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een belangrijke rol spelen bij de integratie van budgetten. Tegelijkertijd erkent hij de complexiteit van die financiële operatie. Hij roept de lokale ketenpartners op wijzigingen in de landelijke wetgeving niet af te wachten en het regionaal overleg aan te grijpen om bij leerlingen met een beperking flexibel om te gaan met financieringsstromen. Alle partijen kunnen een deel van hun budgetten voor onderwijs, zorg en huisvesting gezamenlijk beschikbaar stellen om verbrede teams te financieren en individuele ondersteuning en toerusting van een leerling mogelijk te maken op het moment dat dit nodig is.¹⁹⁹ Tijdige ondersteuning en toerusting zijn niet alleen in het belang van de leerlingen met een beperking maar ook in het belang van de samenleving als geheel, omdat een preventieve aanpak doelmatiger is. Een ander voordeel van de integratie van budgetten is een betere afstemming van zorgvoorzieningen op de ondersteuningsvragen van de leerling in verschillende leefwerelden (onderwijs, thuisomgeving, buurt).

Gemeenten kunnen als regisseur optreden bij het bundelen van middelen en voorzieningen.²⁰⁰ Zij kunnen bijvoorbeeld generieke vormen van jeugdhulpverlening in de scholen helpen organiseren en initiatieven nemen om budgetten van samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en ketenpartners te bundelen. Op die manieren zijn complexe combinaties van zorg en ondersteuning eenvoudiger te realiseren.

Voorbeeld: bundeling van budgetten voor zorg-onderwijsarrangementen

Praktijkschool Fryslân is bedoeld voor jongeren en (jong)volwassenen die vanwege een beperking (nog) niet in staat zijn naar school te gaan. Denk aan jongeren met autisme, gedragsproblemen, sociale problematiek, een beperking, hoge prikkelgevoeligheid. Zij volgen bijvoorbeeld een programma van dagbesteding of zijn (beschut) aan het werk. De praktijkschool zorgt ervoor dat zij in deze settings toch gericht kunnen leren. De programma's van Praktijkschool Fryslân worden vormgegeven door diverse (beschutte) leer-werkbedrijven, dagbestedings- en stageplekken, ondersteund door onderwijsinstellingen en Steunpunt Zorg & Onderwijs Fryslân. De financiering van een traject is afhankelijk van de situatie van de jongere of (jong)volwassene. Soms is onderwijsbekostiging mogelijk. Daarvoor is een actuele toelaatbaarheidsverklaring nodig. In andere gevallen worden de trajecten bekostigd vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet, Participatiewet of anders (bijvoorbeeld het persoonsgebonden budget).²⁰¹

Voorbeeld: bundeling van middelen van gemeenten voor ondersteuning in het mbo

School als Wijk (SAW) houdt in dat op alle locaties van de vier mbo-instellingen in de provincie Groningen hulpverleners aanwezig zijn die studenten adviseren, ondersteunen of doorverwijzen. Nabij, laagdrempelig en preventief. Doordat er vaste hulpverleners in de school aanwezig zijn, is de drempel voor jongeren om advies of hulp te vragen lager. Ook worden ze sneller geholpen of doorverwezen, wat eraan bijdraagt problemen als langdurig schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Deze voorziening is het resultaat van een brede samenwerking van alle gemeenten en mbo-instellingen in de provincie. Elke Groningse gemeente levert een financiële bijdrage naar rato van het aantal in de gemeente wonende mbo-studenten. De gemeenten bepalen zelf uit welke pot ze dat bekostigen. De gemeente Groningen fungeert als kassier en stelt middelen beschikbaar aan gemeenten met een of meer mbo-locaties. Deze gemeenten sluiten de middelen door naar de organisaties die School als Wijk uitvoeren. De hulpverleners in het mbo zijn dus in dienst van deze organisaties.²⁰²

5.5 Lijn het inspectiekader uit met verbrede zorgplicht

De raad stelt voor dat de Onderwijsinspectie erop toeziet dat schoolbesturen en samenwerkingsverbanden voldoen aan de in hoofdstuk 3 beschreven verbrede zorgplicht. Het is hierbij belangrijk inspanningen richting inclusiever onderwijs te waarderen. De raad adviseert het inspectiekader hierop aan te passen.

Elke school van een schoolbestuur moet klaarstaan om minimaal lichte ondersteuning te bieden zoals die wettelijk wordt vastgelegd. Is meer ondersteuning nodig, dan heeft het samenwerkingsverband een aanvullende opgave om zware ondersteuning te bieden.

Met de bekostiging voor lichte ondersteuning rechtstreeks aan schoolbesturen (paragraaf 5.1) en een landelijke norm voor lichte ondersteuning (paragraaf 3.4) ontstaat een aanvullende verantwoordingsplicht voor schoolbesturen. Het is de taak van de Onderwijsinspectie erop toe te zien dat schoolbesturen aan deze verantwoordingsplicht voldoen en hun zorgplicht nakomen. De raad adviseert de monitoring zo in te richten dat de stappen die verantwoordelijken – leraren, ondersteunende professionals, schoolleiders, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden – zetten, worden gevolgd en gestimuleerd met expliciete waardering door de Onderwijsinspectie.

¹⁹⁶ De beschrijving van dit voorbeeld is gebaseerd op een werkbezoek van de raad.

¹⁹⁷ Smeets & Van Veen, 2018.

¹⁹⁸ Dit is ook een wettelijke verplichting. Zie artikel 17a lid 9 WVO.

¹⁹⁹ Onderwijsraad, 2014; Peeters, Zunderdorp, Lamers & Rats, 2018.

²⁰⁰ Onderwijsraad, 2017; Peeters, Zunderdorp, Lamers & Rats, 2018.

²⁰¹ <https://www.praktijkschoolfryslan.frl/Over/>

²⁰² Steunpunt Passend Onderwijs, 2019.

Als leerlingen met een beperking door ziekte of terugval (tijdelijk) niet naar school kunnen en daardoor langer doen over het behalen van hun diploma, moet dat niet ten koste gaan van de beoordeling van de opbrengsten (en bekostiging) van de school. Mbo-instellingen die op slimme wijze belemmeringen wegnemen voor studenten met een beperking en hen met een goede combinatie van onderwijs, ondersteuning en zorg aan een stage, diploma of baan helpen, moeten hiervoor eveneens erkenning krijgen in het toezicht. Dat het door omstandigheden niet altijd lukt een leerling met een beperking een adequate score op de eindtoets basisonderwijs te laten bemachtigen, of een volledig diploma of een betaalde baan, moet de scholen niet worden aangerekend in het inspectietoezicht. Dat zou schoolbesturen en scholen er immers van weerhouden leerlingen met een beperking aan te nemen en onderwijs te geven. Ook lokt het strategisch gedrag uit dat haaks staat op de beleidsintentie om op grotere schaal stapsgewijs inclusiever onderwijs te realiseren.

In het onderwijs wordt soms een spanningsveld ervaren tussen inclusie van leerlingen met een beperking enerzijds en de kwaliteit en het rendement van onderwijs anderzijds. De inclusie van enkele leerlingen met een beperking zou ten koste gaan van de algehele onderwijskwaliteit en de leerprestaties van de overige leerlingen. Onderzoek uit binnen- en buitenland laat zien dat dit niet het geval hoeft te zijn.²⁰³ De raad beschouwt onderwijskenmerken als het waarderen van verschillen, omgaan met diversiteit, passende maatregelen treffen voor leerlingen met een beperking, en leraren actief ondersteunen bij het lesgeven aan een klas van leerlingen met en zonder een beperking, juist als wezenlijke aspecten van onderwijskwaliteit. De raad bepleit dan ook dat de Onderwijsinspectie in haar kwaliteitstoezicht indicatoren opneemt die deze aspecten van brede kwaliteit en inclusiever onderwijs positief beoordelen.²⁰⁴

5.6 Harmoniseer wet- en regelgeving voor onderwijs en ondersteuning en zorg

Tot slot roept de raad de minister op wet- en regelgeving voor onderwijs en ondersteuning en zorg in zijn totaliteit te beschouwen en af te stemmen op en in lijn te brengen met de doelstelling van stapsgewijs inclusiever onderwijs. Het primair onderwijs (regulier en speciaal basisonderwijs), het regulier voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs worden vanuit drie wetten geregeld.²⁰⁵ Dit verhindert dat diverse onderwijssoorten in elkaar opgaan. Zo is het vanuit bekostigingsregels niet mogelijk leerlingen met een beperking uit het (voortgezet) speciaal onderwijs voltijds onderwijs te geven op een reguliere school. Deze bekostigingsbarrières en ook andere verschillen zoals uiteenlopende bevoegdheidseisen voor leraren en verschillen in cao's bemoeilijken inclusie en belemmeren de schoolloopbaan van leerlingen met een beperking. Behalve afstemming van wet- en regelgeving binnen het onderwijs is er ook afstemming nodig met de zorgwetten, waar het gaat om zorg waarvan leerlingen op school en daarbuiten gebruik maken. Een harmonisatie van wet- en regelgeving is uiterst complex en vergt ook tijd. Maar deze is volgens de raad op den duur wel noodzakelijk om verdere stappen te zetten in de richting van inclusiever onderwijs.



²⁰³ Ruijs, Van der Veen & Peetsma, 2010; zie ook De Graaf & Van Hove, 2015; Hehir et al., 2016; Jepma, 2003; Oh-Young & Filler, 2015; Ruijs, 2017; Szumski, Smogorzewska & Karwowski, 2017.

²⁰⁴ Zie ook Onderwijsraad, 2016.

²⁰⁵ Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en Wet op de expertisecentra (WEC).

Bijlage 1: Korte geschiedenis van beleidsprogramma's voor leerlingen met een beperking

Rond de eeuwwisseling van de achttiende naar de negentiende eeuw zijn in Nederland voor het eerst leerlingen met diverse fysieke beperkingen in aparte scholen opgevangen. De Leerplichtwet uit 1901 is de eerste wettelijke maatregel die de uitbreiding van het buitengewoon (lager) onderwijs bevordert.²⁰⁶ In de tweede helft van de twintigste eeuw ontstaat een sterk gedifferentieerd stelsel van speciaal onderwijs binnen het Nederlandse onderwijsstelsel en groeit de deelname aan het speciaal onderwijs.²⁰⁷ Vanaf 1990 wordt voor het eerst serieus werk gemaakt van het beteugelen van de groei van het speciaal onderwijs. Weer samen naar school (WSNS, vanaf 1990) en Leerlinggebonden financiering (LGF, beter bekend als 'het rugzakje', vanaf 2003) zijn hierbij de twee belangrijkste beleidsbenaderingen.²⁰⁸ Vanaf 2014 wordt het programma Passend onderwijs ingevoerd.²⁰⁹ Deze bijlage zoomt kort in op de drie beleidsprogramma's. Hij bevat ook een samenvatting van de belangrijkste resultaten van het onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs.

1990-2014: Weer samen naar school (WSNS)

Met de komst van WSNS vervalt het onderscheid tussen de groep 1-scholen, de scholen voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en scholen voor moeilijk lerende kinderen (mlk) en daaraan verbonden in ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk). Deze schooltypen worden in 1998 bij wet als speciaal basisonderwijs ondergebracht bij het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs wordt in 2002 het vso-lom (en het individueel beroepsonderwijs, ivbo) omgezet in leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), en het vso-mlk in praktijkonderwijs, sindsdien formeel behorend bij voortgezet onderwijs. Lom-scholen worden veelal omgezet in een (bovenschools) orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc), als onderdeel van de zorgstructuur. Leerlingen met een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke beperking en leerlingen met ernstige gedragsbeperkingen (groep 2- en 3-scholen) vallen buiten de WSNS-beleidsoperatie. Deze groep valt onder de Wet op de expertisecentra (WEC) en de LGF-regeling en is georganiseerd in regionale expertisecentra (rec's).

Samenwerking en kennisuitwisseling tussen regulier en speciaal basisonderwijs worden gestimuleerd via een landelijk dekkend netwerk van WSNS-samenwerkingsverbanden primair onderwijs, omdat speciale voorzieningen en deskundigheid te zeer voorbehouden zijn aan het speciaal onderwijs.²¹⁰ Er wordt gekozen voor bovenschoolse netwerken: individuele scholen en schoolbesturen worden te klein geacht om speciale voorzieningen, expertise en middelen effectief te kunnen inzetten. De samenwerkingsverbanden worden ertoe aangezet de systeemscheiding tussen regulier en speciaal basisonderwijs te doorbreken, deskundigheid en ambulante begeleiding in het regulier onderwijs te bevorderen, het verwijzings- en toelatingsbeleid van leerlingen met ondersteuningsbehoeften te stroomlijnen en het aantal verwijzingen van leerlingen naar het speciaal basisonderwijs terug te brengen.

De toelating van leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften tot speciaal (basis) onderwijs wordt weggehaald bij de Commissie van Onderzoek, die was verbonden aan een of enkele scholen. Een op grotere afstand staande Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL), Commissie van Indicatiestelling (CvI) en/of Regionale Verwijzingscommissie (RVC) regelen voortaan de toegang tot het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs. In het voortgezet onderwijs ontstaan rond 2004-2005 (tijdelijke) tussenvoorzieningen als Rebound, Herstart en Op de Rails met een time-out-functie om leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften terug te plaatsen naar de school van herkomst of een andere school.

De samenwerkingsverbanden krijgen een gesloten bekostigingssysteem opgelegd op grond van een vereveningsprincipe, om zo de toestroom naar het speciaal basisonderwijs

te beperken. Het speciaal basisonderwijs wordt niet meer geheel direct bekostigd, maar deels via de samenwerkingsverbanden, die voor de onderwijssoort een begrensd zorgbudget krijgen.²¹¹ Een deel wordt uitgekeerd aan het regulier basisonderwijs binnen de samenwerkingsverbanden. Zoals de beleidstitel suggereert, worden pogingen gedaan leerlingen met een beperking waar dat kan te integreren in het regulier basisonderwijs. Er blijft ruimte voor speciaal basisonderwijs, omdat wordt erkend dat sommige leerlingen niet goed passen in het regulier basisonderwijs.²¹²

In de WSNS-periode zijn er pogingen het 'continuüm van zorg' en de 'integrale leerlingenzorg' in samenwerkingsverbanden en de 'interne begeleiding' en 'adaptief onderwijs' in het regulier basisonderwijs te versterken (WSNS Plus 2002-2006).²¹³ De intern begeleider doet zijn intrede in het regulier basisonderwijs, de functie van zorgcoördinator ontstaat in het regulier voortgezet onderwijs. De nieuwe functionarissen krijgen een belangrijke rol bij de organisatie en uitvoering van de speciale onderwijszorg in de school, en het samenwerken en afstemmen met externe organisaties als jeugdzorg, GGZ en maatschappelijk werk.

2003-2014: Leerlinggebonden financiering (LGF)

De financiering van de speciale onderwijszorg is in het algemeen zo strak geregeld dat reguliere scholen die een leerling met zintuiglijke, lichamelijke, verstandelijke beperkingen en/of gedragsproblemen willen handhaven, daarvoor betrekkelijk veel moeite moeten doen en daarvoor niet worden beloond. De introductie van de LGF vergroot de mogelijkheden van integratie van leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften. Ouders krijgen de mogelijkheid te kiezen voor regulier onderwijs. De LGF op basis van landelijke indicatiestellingscriteria maakt handhaving van leerlingen met beperkingen in het regulier onderwijs mogelijk, maar in feite wordt een nieuwe groep leerlingen in het regulier onderwijs aangeboord voor wie extra financiering beschikbaar is.²¹⁴

De omvang van het speciaal basisonderwijs stabiliseert weliswaar (tussen 1992 en 2002 daalt de deelname van 3,7 naar 3,2%), maar het (voortgezet) speciaal onderwijs groeit gestaag door (van 1,4% naar 2,0% tussen 1992 en 2002), met name de scholen voor leerlingen met een gevarieerde gedragsproblematiek. Het totale aandeel leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften in (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs is daarmee ongewijzigd 5,2%.²¹⁵ Er lijkt sprake van een waterbed- of weglekeffect, mede omdat de financiering van het speciaal basisonderwijs (gesloten) en de financiering van het (voortgezet) speciaal onderwijs (open-einde) los van elkaar zijn geregeld. Dit wordt later gezien als een weeffout in het stelsel van speciale onderwijszorg.²¹⁶

Er zijn regio's in Nederland die een veel grotere deelname van leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften aan (voortgezet) speciaal onderwijs hebben dan andere. De grote regionale verschillen zijn niet goed te verklaren. Bovendien wordt er via het aanpalende onderwijsachterstandenbeleid al gecorrigeerd voor regionale verschillen in sociale milieufactoren.²¹⁷ Scholen met betrekkelijk veel doelgroep-leerlingen krijgen meer budget.

In de aanloop naar de invoering van een nieuw stelsel wordt het onderwijsveld bij herhaling duidelijk gemaakt dat de houdbaarheidsdatum van het vigerende stelsel van speciale onderwijszorg is verstreken.²¹⁸ Er wordt een ingrijpende stelselherziening aangekondigd, inclusief een bezuiniging van 300 miljoen euro vanwege de gestegen kosten van speciale onderwijszorg (vooral de rugzak-middelen). De aangekondigde bezuiniging wordt echter teruggedraaid.

Vanaf 2014: Passend onderwijs

De Wet passend onderwijs wordt in 2014 gefaseerd ingevoerd. Het nieuwe beleidsprogramma is meer omvattend van opzet dan WSNS.

De nieuwe wetgeving beslaat het primair onderwijs (regulier en speciaal basisonderwijs), voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs voor cluster 3 en 4 en middelbaar beroepsonderwijs. Het speciaal onderwijs gaat uit van de vier clusters die in 2003 zijn gevormd. Cluster 1 is voor leerlingen met een visuele beperking (blind of slechtziend),

²⁰⁶ Doornbos & Stevens, 1987.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Wallage, 1990; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1996; Veneman, 2004.

²⁰⁹ Teeuwen & Dekkers, 2019.

²¹⁰ Meijer, 1995.

²¹¹ Zie Kamerstuk 25409, nr. 3, Memorie van toelichting WSNS, p. 5.

²¹² Wilmink, 1997.

²¹³ Meijer, 1995; Doornbos & Stevens, 1987.

²¹⁴ Minne, Webbink & Van der Wiel, 2009.

²¹⁵ Meijer, 2004.

²¹⁶ Teeuwen & Dekkers, 2019.

²¹⁷ Meijer, 1996.

²¹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006, 2011.

cluster 2 voor leerlingen die een auditieve beperking (doof of slechthorend) of ernstige spraak-taalmoeilijkheden hebben. Beide clusters vallen onder een landelijk systeem. De belangrijkste redenen om de cluster 1- en 2-leerlingen buiten het programma Passend onderwijs te houden, is dat ze een duidelijk afgebakende groep vormen, die groep al jaren een stabiele omvang heeft en specifieke expertise vraagt die – gegeven de relatief kleine groep leerlingen – moeilijker gebundeld kan worden op het regionale niveau van samenwerkingsverbanden. Cluster 3 is het onderwijs voor leerlingen met een verstandelijke beperking, een lichamelijke beperking of een chronische ziekte; cluster 4 is het onderwijs voor leerlingen met gedrags- of ontwikkelingsstoornissen of psychiatrische problemen. Cluster 3 en 4 vallen met de komst van passend onderwijs onder de verantwoordelijkheid van de nieuwe samenwerkingsverbanden.

Voor primair en voortgezet onderwijs zijn er afzonderlijke samenwerkingsverbanden. Deze worden bekostigd op basis van deelnemersaantallen aan verschillende vormen van speciaal onderwijs, uitgaande van een telling van 1 oktober 2011.²¹⁹ Het middelbaar beroepsonderwijs kent geen samenwerkingsverbanden, omdat de instellingen daar al op regionaal niveau werken. Middelen voor speciale ondersteuning (inclusief de rugzak-middelen) zijn onderdeel van het (lumpsum) instellingsbudget.

Mbo-instellingen geven passend onderwijs grotendeels zelf vorm, maar zijn gebonden aan twee verplichtingen. Ten eerste maken zij schriftelijke afspraken over de extra ondersteuning die een leerling krijgt, als bijlage (addendum) bij de onderwijsovereenkomst. Ten tweede informeren de mbo-instellingen (toekomstige) studenten, ouders en aanleverende scholen over het ondersteuningsaanbod van de instelling. Voor het mbo geldt dus evenzeer als voor het primair en voortgezet onderwijs dat de instelling zich specialiseert met een ondersteuningsprofiel.

De Wet passend onderwijs beoogt leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften een passend onderwijsaanbod te geven en een aantal problemen in het stelsel van speciale voorzieningen in het onderwijs en de bekostiging op te lossen. Denk aan de druk op de dure speciale voorzieningen, de beperkte keuzevrijheid van ouders en jongeren met speciale ondersteuningsbehoeften, de wachtlijsten en thuiszitters. De wet heeft zes doelstellingen: (1) kostenbeheersing ('budgettaire beheersbaarheid en transparantie'), (2) vergrote keuzevrijheid van ouders, (3) professionalisering op de werkvloer, (4) afstemming met het bredere jeugd domein, denk aan jeugd beleid, aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt, leerplicht, leerlingenvervoer, (5) vermindering van bureaucratie en (6) tegengaan van labeling van leerlingen.²²⁰

Passend onderwijs kent geen expliciete ambities om meer leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften een plaats te geven in het regulier onderwijs. Een impliciete verwachting is wel dat met de nieuwe financiële prikkels (gefaseerde verevening en normatieve budgettering) de omvang van het (voortgezet) speciaal onderwijs beperkt blijft.

De beleidsbenadering van passend onderwijs kenmerkt zich door decentralisatie.²²¹ Schoolbesturen moeten verplicht samenwerken in nieuwgevormde regionale samenwerkingsverbanden. De Inspectie van het Onderwijs voert het toezicht op de samenwerkingsverbanden uit. Er is een zorgplicht ingevoerd voor schoolbesturen. Die plicht houdt in dat het bestuur van de school waar ouders hun kind aanmelden, onderzoekt of het kind ondersteuning nodig heeft en zo ja, of de school van aanmelding die ondersteuning kan bieden.²²² Zo ja, dan laat het bestuur de leerling tot die school toe. Vervolgens is het bestuur verplicht na overleg met de ouders een ontwikkelingsperspectief vast te stellen. Als het bestuur vaststelt dat de school de benodigde ondersteuning niet kan bieden, mag het bestuur toelating pas weigeren als het een andere reguliere of speciale school binnen het samenwerkingsverband heeft gevonden waar de leerling wel onderwijs kan volgen. Zo is gegarandeerd dat het kind een plek op een school krijgt zonder dat de ouders zelf naar een andere school moeten zoeken. In het mbo is in 2017 het toelatingsrecht ingevoerd. Het geeft studenten met speciale ondersteuningsbehoeften, ongeacht vooropleiding of niveau, het recht op automatische toelating tot de opleiding van hun eerste keuze.²²³

Met de invoering van passend onderwijs zijn rec's en de LGF afgeschaft. De regels rondom de landelijke indicatiestelling (met open-eindefinanciering) van leerlingen zijn opgeheven mede omdat betrokkenen geen financieel belang hebben bij het beperken van de instroom in het (voortgezet) speciaal onderwijs of het beperken van het aantal rugzak-leerlingen. Met de stopzetting van de LGF is ook de keuzemogelijkheid van ouders vervallen om hun kind met speciale ondersteuningsbehoeften onder te brengen in het reguliere onderwijs. Samenwerkingsverbanden van schoolbesturen bepalen voortaan (aard, omvang en onderscheidingscriteria van) de doelgroep die in aanmerking komt voor ondersteuning, de vormen van de ondersteuning en de inpassing in het onderwijs. Het vaststellen van deficiënties bij leerlingen op basis van (psycho)medische criteria wordt nadrukkelijk verruild voor het in kaart brengen van de speciale ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Indiceren maakt plaats voor (integraal) arrangeren. Leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften kunnen voortaan in aanmerking komen voor (gecombineerde) onderwijs(zorg)arrangementen binnen in het regulier onderwijs, speciaal onderwijs dan wel tussenvormen hiervan.

De verantwoordelijkheden voor het aanbod, de toewijzing en de uitvoering van de basis- en extra ondersteuning leggen samenwerkingsverbanden vast in een ondersteuningsplan. Hierbij heeft elke school een schoolondersteuningsprofiel, waarin zichtbaar is welke typen ondersteuning de school kan bieden. Voor het ontwikkelen van een ondersteuningsplan (per leerling) heeft het veld een globaal referentiekader opgesteld.²²⁴ Het is aan de samenwerkingsverbanden dat invulling te geven en met de verschillende ondersteuningsprofielen een samenhangend ondersteuningsaanbod in de regio te verzorgen. De samenwerkingsverbanden bepalen zelf de bestuursvorm en de verdeling van de middelen over de schoolbesturen. Van samenwerkingsverbanden wordt verwacht dat ze overleggen met ketenpartners, waaronder de gemeenten, zorgpartijen, cluster 1- en 2-instellingen, onderwijsinstellingen van andere sectoren (over de overgang van po-po, po-vo, vo-vo en vo-mbo) en andere samenwerkingsverbanden.²²⁵

Tijdens de beleidsperiode van passend onderwijs (na 2014) worden de regionale verschillen in de deelname aan vormen van (voortgezet) speciaal onderwijs gefaseerd gelijkgetrokken. Daarbij is het verband tussen verevening en deelname aan speciaal onderwijs in het voortgezet onderwijs wat sterker dan in het primair onderwijs. Dit komt deels door het verleggen van de financiële prikkels.²²⁶ De open-eindefinanciering voor het (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) maakt plaats voor de principes van verevening, en budgettering van samenwerkingsverbanden op basis van het aantal leerlingen van deelnemende scholen in het samenwerkingsverband. Daarmee hebben samenwerkingsverbanden begrensde financiële middelen (een gefixeerd budget) om leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften in (voortgezet) speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs onder te brengen.

Voorjaar 2020: Stand van zaken Passend onderwijs

Passend onderwijs is vanaf de invoering onderzocht door een consortium van onafhankelijke onderzoeksinstituten en universiteiten.²²⁷ Voor een uitvoerige bespreking van de resultaten verwijst de raad naar de publicatie *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport Mei 2020*, die op 27 mei jl. is verschenen.²²⁸ De raad vat enkele resultaten van de evaluatie hieronder beknopt samen.

Een van de doelen van passend onderwijs is het aantal thuiszitters terugdringen. Hun aantal is de afgelopen jaren licht gestegen. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat thuiszitters veelal kampen met een complexe problematiek rond hen zelf, de thuissituatie, de school en professionele hulpverlening. Psychische en psychiatrische problemen spelen bij thuiszitters vaak een belangrijke rol. Naast thuiszitters zijn er ook leerlingen die vanwege een beperking een ontheffing hebben van de leerplicht, en leerlingen die de school voortijdig verlaten. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs, waar instellingen de plicht hebben alle studenten met een beperking passend onderwijs te bieden, is het ondersteuningsaanbod nog niet volledig dekkend. Voor studenten met zware, meervoudige problematiek is er niet altijd een passend aanbod. Voor studenten met extra ondersteuningsbehoeften die de beroepsbegeleidende leerweg volgen, zijn ook niet altijd stageplekken met passende ondersteuning beschikbaar.

²¹⁹ Ook is uitgegaan van de omvang van de leerlinggebonden financiering op die peildatum.

²²⁰ Teeuwen & Dekkers, 2019.

²²¹ Algemene Rekenkamer, 2013; Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

²²² Deze plicht geldt niet als de school van aanmelding vol is of als de ouders weigeren de grondslag van die school te onderschrijven of te respecteren.

²²³ Wet vroegtijdige aanmeldatum en toelatingsrecht tot het mbo, 1 augustus 2017.

²²⁴ PO-Raad, VO-raad, MBO Raad & AOC Raad, 2013.

²²⁵ Jepma et al., 2015.

²²⁶ En deels doordat van oudsher het aandeel leerlingen in het voortgezet onderwijs dat voortgezet speciaal onderwijs volgde, hoger was dan het aandeel leerlingen in het primair onderwijs dat speciaal onderwijs volgde.

²²⁷ Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl

²²⁸ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020; zie ook Ledoux & Waslander, 2019 en Eimers & Kennis, 2019.

De overgrote meerderheid van de jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte volgt onderwijs. Scholen in het primair en voortgezet onderwijs vinden dat zij in vergelijking met de vorige beleidsprogramma's meer flexibiliteit hebben om de ondersteuning in te bedden in hun onderwijs, en dat zij maatwerk leveren. In het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs wordt ondersteuning nog wel vaak buiten de klas aangeboden door iemand anders dan de eigen leraar of mentor. Dit betekent dat leerlingen (en studenten) met een extra ondersteuningsbehoefte op dat moment onderwijs gescheiden van leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte volgen.

Het merendeel van de schoolleiders vindt de ontvangen middelen voor extra ondersteuning niet toereikend. In het middelbaar beroepsonderwijs heerst juist tevredenheid over de toegenomen financiële ruimte om een ondersteuningsstructuur te organiseren. In alle sectoren zorgt de grotere flexibiliteit dat meer leerlingen van ondersteuning profiteren. Alle betrokkenen zijn hier tevreden over.

Passend onderwijs biedt meer mogelijkheden om zorg en onderwijs beter te verbinden en regulier en speciaal onderwijs meer bij elkaar te brengen. De verbindingen zijn nog wel complex en vergen veel tijd en inzet. Wat betreft de verwijzing van leerlingen naar speciaal onderwijs kent passend onderwijs geen expliciete doelstellingen behalve beheersing van de kosten van extra ondersteuning, waaronder die voor het speciaal onderwijs. Het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs daalde aanvankelijk, maar stijgt de laatste jaren weer. Dit gaat ten koste van de middelen die samenwerkingsverbanden hebben voor (overige) extra ondersteuning.

De meeste scholen vinden dat ze er goed in slagen de basisondersteuning te bieden die is afgesproken. De afspraken over de basisondersteuning verschillen echter per samenwerkingsverband. Voor betrokkenen is het niet altijd duidelijk wat ze van de school en het samenwerkingsverband mogen verwachten en wie in aanmerking komt voor lichte en zwaardere vormen van ondersteuning. Een deel van de ouders van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte loopt aan tegen de bureaucratie en ondervindt vertraging in ondersteuning. De doelen van passend onderwijs zijn op dit punt niet behaald.

Leraren in het primair en voortgezet onderwijs ervaren het lesgeven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften als meer belastend dan voorheen. De reden is niet helemaal duidelijk. Er zijn geen indicaties dat het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften toeneemt en de inzet van extra handen in en rondom de klas voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte is juist toegenomen, vooral in het primair onderwijs. Mogelijk spelen de ondervonden bureaucratie rond passend onderwijs, de algehele werkdruk en hogere verwachtingen ten aanzien van de geboden ondersteuning hen parten.

Er is een aanzienlijke variatie in de organisatie van de ondersteuning, doelgroepen die ervoor in aanmerking komen en de ondersteuning die zij uiteindelijk ontvangen. Onderzoekers wijzen er in de evaluatie op dat dit voortvloeit uit de decentrale beleidsbenadering. Die laat schoolbesturen en samenwerkingsverbanden de ruimte om zelf beleid te voeren en normen te stellen.

Bijlage 2: Een vergelijking van inclusiever onderwijs met de eerdere beleidsprogramma's

De doelstelling van inclusiever onderwijs en de strategie van klaarstaan van alle scholen zijn in combinatie te beschouwen als een nieuwe beleidsbenadering. In deze bijlage vergelijkt de raad beknopt de nieuwe beleidsbenadering met het huidige beleidsprogramma Passend onderwijs en eerdere beleidsprogramma's voor onderwijs aan leerlingen met een beperking, Weer samen naar school (WSNS) en Leerlinggebonden financiering (LGF).²²⁹ De verschillen en overeenkomsten zijn samengevat in tabel 3. De raad maakt de vergelijking aan de hand van de drie elementen op basis waarvan hij het begrip inclusiever onderwijs definieert: ondersteuning en toerusting, thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking. Daarnaast onderscheidt de raad de afbakening van de doelgroep en de lange-termijnfocus. Deze twee dimensies zijn nauw verweven met de gehanteerde definitie van inclusiever onderwijs. De raad benadrukt dat de hieronder beschreven aanpassingen in het onderwijssysteem om steeds inclusiever onderwijs mogelijk te maken tijd vergen. Het is van belang dat scholen in staat worden gesteld om alle voorwaarden (mensen, middelen, tijd, ruimte en expertise) op orde te brengen

Ondersteuning en toerusting

Het belangrijkste uitgangspunt van inclusiever onderwijs is dat alle scholen steeds beter klaarstaan om leerlingen met een beperking ondersteuning en toerusting te bieden die zij nodig hebben om onderwijs te volgen op een school. Een school in het primair of secundair onderwijs heeft de taak lichte ondersteuning en toerusting te bieden – zoals ook bij passend onderwijs het geval is – én werkt ernaar toe om op termijn ook zwaardere ondersteuning en toerusting in te passen. Wanneer de school die zwaardere ondersteuning na zorgvuldige afweging nog niet kan bieden, helpt het samenwerkingsverband deze school bij de toeleiding van de leerling naar een andere school in de regio. Voor lichte ondersteuning en toerusting is zo'n afweging niet aan de orde. De zorgplicht en een nog te ontwikkelen en in de wet te verankeren landelijke norm geven aan dat de school lichte ondersteuning en toerusting moet kunnen bieden aan deze leerlingen, zodat zij onderwijs kunnen volgen op de school waar zij zich in eerste instantie hebben aangemeld. Het schoolbestuur krijgt rechtstreeks bekostiging om eenvoudige lichte ondersteuning en toerusting op de eigen school te organiseren (zie paragraaf 5.1). De school kan via het samenwerkingsverband extra middelen of voorzieningen aanvragen om zelf zwaardere en complexe ondersteuning en toerusting te organiseren. In het middelbaar beroepsonderwijs wordt de school rechtstreeks bekostigd om lichte, zwaardere en complexe ondersteuning te organiseren. Voor alle sectoren geldt dat niet alleen de leerlingen met een beperking worden ondersteund en toegerust maar ook de medeleerlingen, ouders en leraren. De combinatie van directe en indirecte ondersteuning en toerusting maakt een proactieve en anticiperende houding mogelijk waarbij belemmeringen voor leerlingen met een beperking vroegtijdig worden gesignaleerd en waar mogelijk worden weggenomen. Op die manier lukt het steeds beter te voorkomen dat de leerling vastloopt in het onderwijs.

Bij passend onderwijs varieert de mate waarin scholen klaarstaan voor leerlingen met een beperking. Dit komt omdat besturen (in het middelbaar beroepsonderwijs) en samenwerkingsverbanden (in het primair en voortgezet onderwijs) ieder zelf het niveau van de ondersteuning kunnen bepalen. Daarbij werkt de profilering van scholen (in alle drie de sectoren) in de hand dat scholen eerder een specifiek dan een breed aanbod aan extra ondersteuning hebben.²³⁰ Voor het primair en voortgezet onderwijs geldt dat de school en het schoolbestuur voor de financiering en het beleid van ondersteuning en toerusting deels afhankelijk zijn van het samenwerkingsverband.²³¹ Deze getrapte structuur kan een reactieve houding in de hand werken. Scholen vragen dan pas middelen en voorzieningen

²²⁹ Voor een historische beschrijving van deze beleidsprogramma's, zie bijlage 6.1 van dit advies.

²³⁰ De bedoelde profilering blijkt in praktijk niet scherp (Ledoux, Waslander & Eimers, 2020), maar draagt wel de boodschap uit dat leerlingen met een beperking voor wie lichte ondersteuning volstaat, doorverwezen kunnen worden naar andere scholen.

²³¹ Schoolbesturen worden geacht een deel van de ondersteuning te financieren vanuit de lumpsumbekostiging. Het gaat om de middelen voor de zogenoemde basisondersteuning. Deze is niet noodzakelijk toereikend voor alle lichte vormen van ondersteuning en toerusting.

voor ondersteuning en toerusting aan wanneer de leerling met een beperking zich aanmeldt of vastloopt. De ondersteuning wordt pas gemobiliseerd wanneer de noodzaak ervan is onderbouwd en aan de formele budgettaire voorwaarden is voldaan. De houding is reactief omdat de ondersteuning en toerusting erop gericht zijn de leerling weer onderwijs te kunnen laten volgen (remediëring) in plaats van te voorkómen dat leerlingen vastlopen (preventie). Een proactieve houding vergt ook indirecte ondersteuning en toerusting rondom de leerling. Wanneer de focus ligt bij remediëring is zulke brede ondersteuning niet vanzelfsprekend. Volgens de raad is dit een van de redenen waarom ondersteuning van leraren (bijvoorbeeld door professionaliseringstrajecten op het gebied van passend onderwijs, en ondersteunende professionals in de klas) slechts beperkt van de grond komt.²³³

Ook bij de programma's Weer samen naar school (WSNS) en Leerlinggebonden financiering (LGF) liet het beleid veel ruimte voor variatie in de mate waarin scholen klaarstonden voor leerlingen. Het beleidsdoel van WSNS gaf aan dat ondersteuning en toerusting op alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs voorhanden moesten zijn. Het beleid gaf scholen echter veel vrijheid leerlingen met een lichte ondersteuningsbehoefte (de focus van het beleid) te verwijzen naar andere scholen in het samenwerkingsverband, hetzij reguliere hetzij speciale scholen. Voor de laatste categorie was een indicatiestelling nodig door een regionale of landelijke commissie. Als scholen leerlingen met een beperking wel onderwijs lieten volgen, moesten ze procedures doorlopen voor het aanvragen van middelen voor ondersteuning. Deze procedures liepen via het schoolbestuur en het samenwerkingsverband. Dit alles nodigde uit tot een reactieve in plaats van een anticiperende houding en een smalle focus op directe ondersteuning van de leerling met een beperking – zonder indirecte ondersteuning via zijn omgeving.

Voor leerlingen met een zware ondersteuning konden ouders het persoonsgebonden budget (rugzakje) inzetten op de school naar keuze en konden zij zich hierbij direct wenden tot het schoolbestuur. Dit gold voor zowel het primair en voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs. In praktijk was de keuze echter beperkt doordat er geen beleid was dat borgde dat reguliere scholen klaarstonden voor leerlingen met een beperking, en dat scholen de leerlinggebonden middelen konden inpassen in het onderwijs. Voor het middelbaar beroepsonderwijs gold dat er naast de LGF geen andere regeling was voor ondersteuning en toerusting. Dat betekende dat wel de zware maar niet de lichte ondersteuning was geborgd.

Thuisnabij onderwijs

Inclusiever onderwijs stelt thuisnabij onderwijs als een expliciet doel. Hierbij geldt de randvoorwaarde dat de school zo veel ondersteuning en toerusting kan bieden dat leerlingen effectief onderwijs kunnen volgen. Voor een leerling die lichte ondersteuning en toerusting behoeft, is dat bij inclusiever onderwijs evident, omdat de school waar hij zich aanmeldt hiervoor moet zorgen. In het middelbaar beroepsonderwijs geldt dit ook voor een student met een zwaardere ondersteuningsbehoefte; ook hij kan in de regio terecht.²³⁴ In het primair en voortgezet onderwijs is dat niet per se het geval, omdat scholen de mogelijkheid hebben de student te laten uitwijken naar een andere school. Het streven blijft echter dat deze school *zo veel mogelijk* thuisnabij is.

Bij passend onderwijs is thuisnabij onderwijs een impliciet doel. Bovendien werkt de profilering van scholen in de hand dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, moeten uitwijken naar een andere school dan die waar zij zich in eerste instantie aanmeldden of wilden aanmelden. De zorgplicht borgt op zich dat verreweg de meeste leerlingen met een beperking binnen de eigen regio naar school kunnen.²³⁵ Maar een plek binnen de regio is voor veel leerlingen niet thuisnabij. Vergeleken met hun leeftijdgenoten moeten zij vaak verder reizen naar school en nemen daarmee de kansen op contacten in de eigen buurt af.

Bij WSNS was thuisnabij onderwijs wel een expliciet doel, maar dit kwam al snel onder druk te staan door de vrijheid die scholen hadden om leerlingen door te verwijzen naar andere scholen in de regio, hetzij reguliere hetzij speciale scholen. De ruime mogelijkheid van doorverwijzing stimuleerde de scholen niet om klaar te staan voor leerlingen met een beperking.

Bij de LGF was thuisnabij onderwijs ook een expliciet doel en hadden de ouders in principe de mogelijkheid het budget in te zetten op een thuisnabije school. Maar omdat er geen beleid was om alle scholen te stimuleren klaar te staan voor leerlingen met een beperking, was de keuze voor ouders beperkt. Doorgaans kozen ze ervoor hun kind onderwijs te laten volgen in het speciaal onderwijs omdat daar tenminste ondersteuning en toerusting waren geborgd. Dit betekende in veel gevallen dat het onderwijs niet thuisnabij was.

Gezamenlijk onderwijs met leerlingen zonder een beperking

Inclusiever onderwijs stelt gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking als een expliciet doel. Met de kanttekening dat de school voldoende ondersteuning en toerusting moet kunnen bieden, zodat leerlingen effectief onderwijs kunnen volgen. Voor leerlingen die lichte ondersteuning en toerusting nodig hebben, is dat evident, omdat inclusiever onderwijs de zorgplicht verbindt aan landelijke normstelling. Voor leerlingen die zwaardere ondersteuning en toerusting nodig hebben, is er ook het streven hen onderwijs te laten volgen met leerlingen zonder een beperking. Hierbij komen nadrukkelijk mengvormen van regulier en speciaal onderwijs in aanmerking. Conform de doelstellingen van inclusiever onderwijs worden deze mengvormen gestimuleerd door het aanpassen van de bekostigingssystematiek en overige regelgeving (zie hoofdstuk 5).

Bij passend onderwijs is gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking een impliciet doel. Het beleid stimuleert dat leerlingen die zwaardere ondersteuning en toerusting nodig hebben, worden verwezen naar scholen die hierin gespecialiseerd zijn. Er is namelijk een landelijk systeem van toelaatbaarheidsverklaringen, vaste tarieven en verplichte afdracht van middelen, dat schoolbesturen en samenwerkingsverbanden uitnodigt tot doorverwijzing. Weliswaar hebben zij vrijheidsgraden om doorverwijzing te beperken en inclusiever onderwijs na te streven, maar bekostigingsregels en andere regelgeving zoals bevoegdheidseisen van verschillende schoolsoorten kunnen dit aanzienlijk belemmeren. Doordat mengvormen van regulier en speciaal onderwijs financieel nadelig zijn of meer administratieve last betekenen, komen ze nog relatief weinig voor.

Bij WSNS was gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking wel een expliciet doel, maar dit kwam onder druk te staan door de vrijheid die scholen hadden om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte door te verwijzen, vooral naar scholen voor het speciaal basis-onderwijs, het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs. Omdat deze leerlingen onderwijs volgden binnen de kaders van het regulier onderwijs, werd dit als regulier onderwijs beschouwd. Deze scholen voldoen echter niet aan het uitgangspunt van gezamenlijk onderwijs aan leerlingen met en zonder een beperking. Ze zijn daarom in feite speciaal onderwijs.

Een expliciet beleidsdoel van de LGF was leerlingen met een zwaardere beperking onderwijs te laten volgen met leerlingen zonder beperking, of althans ouders de mogelijkheid hiertoe te bieden. De keuzevrijheid van ouders om het LGF-budget in te zetten op een reguliere school was echter beperkt, omdat scholen niet gestimuleerd werden daarvoor klaar te staan. De LGF-regeling leidde zelfs tot een verhoogd aantal doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs. Om ondersteuning en toerusting voor hun kind veilig te stellen, drongen ouders namelijk aan op een medische indicatie die hun kind toegang gaf tot het speciaal onderwijs. Omdat de LGF een open-einde-financiering kende, liepen de kosten voor het speciaal onderwijs steeds hoger op. Mede om die reden is de regeling afgeschaft en vervangen door een systeem van budgetfinanciering. Andere redenen waren medicalisering, stigmatisering (labeling) en onnodige scheiding van leerlingen met en zonder een beperking.

Afbakening van de doelgroep

Bij inclusiever onderwijs wordt de doelgroep – leerlingen met een beperking – afgebakend om gericht beleid te voeren. Afbakening maakt het mogelijk algemene normen voor het voorzieningenniveau te ontwikkelen, beleidsevaluaties uit te voeren en systematisch beleidsverbeteringen aan te brengen. De afbakening betekent dat leerlingen die om andere redenen dan een beperking ondersteuning en toerusting nodig hebben, bijvoorbeeld doordat ze een leerachterstand of -voorsprong hebben, niet tot de doelgroep behoren tenzij ze ook een beperking hebben. Binnen de groep leerlingen met een beperking worden geen

²³³ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

²³⁴ In het mbo kan dit als thuisnabij worden beschouwd. Zie paragraaf 2.1.

²³⁵ Uitzonderingen zijn leerlingen die specialistische ondersteuning behoeven die slechts in enkele regio's voorhanden is, en leerlingen die vanwege een beperking ontheven zijn van de leerplicht of 'thuiszitten' (zie hoofdstuk 1).

uitzonderingen gemaakt. Het beleid bevat bijvoorbeeld ook leerlingen met een auditieve of visuele beperking en leerlingen die naast onderwijsondersteuning ook zorgondersteuning behoeven. In het laatste geval hebben samenwerkingsverbanden (in het primair en voortgezet onderwijs) en schoolbesturen (in het middelbaar beroepsonderwijs) de inspanningsverplichting de zorgondersteuning voor scholen beschikbaar te maken en hiervoor samen te werken met gemeenten en ketenpartners uit de zorg. Ze hebben ook een inspanningsverplichting om leerlingen met een beperking soepele overgangen te laten maken van de leefwereld van school naar andere leefwerelden, waaronder de thuisomgeving, de buurt, een vervolgopleiding, de beroepswereld of in uitzonderlijke gevallen een dagvoorziening.

Bij passend onderwijs is de doelgroep niet duidelijk afgebakend. Hoewel de wet de term 'extra ondersteuning' verbindt met 'stoornissen of handicaps', nodigt de term in combinatie met het decentrale beleid van passend onderwijs in de praktijk uit tot een ruimere definitie, waarbij bijvoorbeeld leerlingen met onderwijsachterstanden of psychosociale problemen die geen beperking hebben, al snel ook tot de doelgroep worden gerekend (zie paragraaf 3.1). Schoolbesturen (in het middelbaar beroepsonderwijs) en samenwerkingsverbanden (in het primair en voortgezet onderwijs) kunnen zelf bepalen of zij een smalle of bredere definitie van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte hanteren en welke criteria ze gebruiken om ondersteuning en toerusting toe te wijzen aan leerlingen. Deze beleidsvrijheid is mede ingegeven om medische classificaties en de mogelijk stigmatiserende werking daarvan terug te dringen. Dit maakt het echter moeilijk voor de overheid op landelijk niveau gericht beleid te voeren en te borgen dat leerlingen met een beperking effectief onderwijs kunnen volgen en de middelen hiervoor doelmatig worden ingezet.²³⁶ Bovendien is de stigmatiserende werking niet geheel te voorkomen. Ook wanneer op lokaal niveau wordt vastgesteld wie in aanmerking komt voor extra begeleiding, kunnen labels een rol blijven spelen.²³⁷

Voor leerlingen die complexe ondersteuning behoeven, kunnen de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs systeemscheidingen tussen zorg en onderwijs en tussen school en andere leefwerelden opheffen, maar hun taken op dit terrein zijn nogal vrijblijvend. Dat geldt ook voor schoolbesturen in het middelbaar beroepsonderwijs.²³⁸

WSNS en de LGF waren afzonderlijke beleidsprogramma's voor leerlingen met respectievelijk een lichte en zwaardere ondersteuningsbehoefte. WSNS betrof het primair onderwijs (exclusief speciaal onderwijs), terwijl de LGF ook het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs omvatte. Voor het mbo was er geen landelijk beleid voor studenten met een lichte ondersteuningsbehoefte. De doelgroepen waren afgebakend door indicatiestelling aan de hand van landelijke normen. Deze was meer gericht op medisch diagnosticeren van de beperking dan op vaststellen van de benodigde ondersteuning.

Langetermijnbeleid

Inclusiever onderwijs biedt een stip aan de horizon. Stapsgewijs zullen steeds meer scholen voor steeds meer leerlingen met een beperking klaarstaan om ondersteuning en toerusting voor leerlingen te combineren met thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking. Wat klaarstaan betekent voor de betrokkenen, wordt uitgewerkt in een landelijke norm. Deze lat komt gaandeweg hoger te liggen conform de doelstelling het onderwijs steeds inclusiever te maken.

Passend onderwijs kent geen duidelijk langetermijndoel anders dan dat het onderwijs passend wordt gemaakt voor alle leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Wat passend onderwijs inhoudt, is echter open voor interpretatie.

De doelstelling van WSNS gaf een richting aan waarbij steeds meer leerlingen met een beperking thuisnabij en gezamenlijk onderwijs zouden volgen met leerlingen zonder een beperking. Onduidelijk bleef echter hoe dit te verenigen was met het borgen van ondersteuning en toerusting voor alle leerlingen met een beperking. De doelstelling van de LGF gaf evenmin richting aan het beleid op de lange termijn. Het leerlinggebonden budget verruimde de keuzemogelijkheden van ouders om hun kind met een beperking op een reguliere of een speciale school onder te brengen. Onduidelijk bleef echter hoe de keuzemogelijkheden op termijn verder zouden worden vergroot.

Tabel 3. Staan scholen klaar voor leerlingen met een beperking? Een vergelijking tussen de uitgangspunten van Inclusiever onderwijs en de beleidsprogramma's Passend onderwijs, Weer samen naar school en Leerlinggebonden financiering

	Inclusiever onderwijs	Passend onderwijs	WSNS/LGF
ondersteuning en toerusting	alle scholen staan steeds beter klaar; scholen bieden lichte en bij voorkeur ook zwaardere ondersteuning en toerusting; ondersteuning en toerusting zijn direct en indirect via medeleerlingen, ouders en leraren; proactieve houding (vroegtijdig wegnemen van belemmeringen)	variatie tussen scholen in klaarstaan; beleid nodigt scholen uit tot specialisatie in specifieke doelgroepen; doorverwijzing; een reactieve houding en focus op directe ondersteuning en toerusting	variatie tussen scholen in klaarstaan; beleid nodigt scholen uit tot doorverwijzen, een reactieve houding en focus op directe ondersteuning en toerusting
thuisnabij onderwijs	thuisnabij onderwijs is expliciet doel; ondergeschikt aan ondersteuning en toerusting; thuisnabij onderwijs voor alle leerlingen met lichte ondersteuningsbehoefte en waar mogelijk ook voor leerlingen die zwaardere ondersteuning behoeven	thuisnabij onderwijs is impliciet doel; past benodigde extra ondersteuning niet bij (profilering) school, dan vindt onderwijs al snel verder van huis plaats (nog wel in de regio)	thuisnabij onderwijs is expliciet doel, maar staat onder druk vanwege ruime mogelijkheden voor doorverwijzing naar speciaal onderwijs; LGF-budget inzetbaar op reguliere school, maar in speciaal onderwijs (verder van huis) is ondersteuning beter geborgd
gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking	gezamenlijk onderwijs is expliciet doel mits voldoende ondersteuning en toerusting beschikbaar zijn; ook leerlingen die zwaardere ondersteuning behoeven, komen waar mogelijk in aanmerking voor gezamenlijk onderwijs, bijvoorbeeld in mengvormen van inclusief en regulier onderwijs	gezamenlijk onderwijs is impliciet doel; bij zwaardere ondersteuning wordt al snel doorverwezen naar speciaal onderwijs	gezamenlijk onderwijs is expliciet doel, maar staat onder druk vanwege ruime mogelijkheden voor doorverwijzing naar speciaal onderwijs; LGF-budget inzetbaar op reguliere school, maar in speciaal onderwijs is ondersteuning beter geborgd
afbakening van de doelgroep	beleid gericht op leerlingen met een beperking	geen duidelijke afbakening, alle leerlingen met een ondersteuningsbehoefte kunnen in aanmerking komen; beleid voor leerlingen die vanwege een beperking zorg nodig hebben of ondersteuning bij overgangen van leefwerelden, is nogal vrijblijvend	afzonderlijk beleid voor leerlingen met een lichte ondersteuningsbehoefte (WSNS) en zware ondersteuningsbehoefte (LGF); geen beleid voor leerlingen die vanwege een beperking zorg nodig hebben of ondersteuning bij overgangen van leefwerelden; WSNS niet voor leerlingen in het middelbaar beroeps- en voortgezet onderwijs
langetermijnbeleid	doel om onderwijs stapsgewijs inclusiever te maken: op steeds meer scholen en voor steeds meer leerlingen met een beperking worden ondersteuning en toerusting (eerste prioriteit) gecombineerd met thuisnabij en gezamenlijk onderwijs	geen doelen die richting geven aan beleid op lange termijn; passend onderwijs wordt uiteenlopend geïnterpreteerd.	doel van WSNS geeft richting, maar het is onduidelijk hoe dit te verenigen is met ondersteuning en toerusting voor alle leerlingen met een beperking

²³⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2020

²³⁷ Ledoux, Waslander & Eimers, 2020.

²³⁸ De wet verplicht scholen om met de gemeente en ketenpartners overeenstemmingsgericht overleg te voeren. Dit biedt echter onvoldoende garantie dat partijen voor elke leerling met een beperking die dat nodig heeft, complexe vormen van ondersteuning organiseren (zie ook paragraaf 3.2).

Geraadpleegde deskundigen

Voor dit advies heeft de raad diverse deskundigen geraadpleegd. Daarnaast heeft hij werkbezoeken gebracht en bijeenkomsten bezocht (zie ook paragraaf 1.4). De hier genoemde deskundigen gaven toestemming voor vermelding van hun naam. Onder deze en overige geraadpleegde deskundigen zijn leraren, leerlingen, ouders, intern begeleiders, zorgcoördinatoren, bestuurders, onderzoekers en vertegenwoordigers van diverse belangenverenigingen. Voor de deskundigen die de raad raadpleegde voor zijn eerste advies over passend onderwijs verwijst hij naar het advies *Passend onderwijs*.²³⁹

Gesprekken

De heer D. van den Berg,	Taskforce Ontwikkelingsgericht Onderwijs
De heer J. Bransen,	Taskforce Ontwikkelingsgericht Onderwijs
Mevrouw D. de Bruijn,	MBO Raad
Mevrouw M. Dekkers,	Samenwerkingsverband Koers VO, Sectorraad samenwerkingsverbanden vo
De heer S. Drummmen,	Taskforce Ontwikkelingsgericht Onderwijs
Mevrouw G. Egberts,	Koninklijke Auris Groep
Mevrouw A. Greven,	Vereniging Inclusie Nederland
Mevrouw H. Hendrikx,	Koninklijke Auris Groep
Mevrouw M. Huizinga,	Vrije Universiteit Amsterdam
Mevrouw M. Kleijntjens,	Stichting PUSH
Mevrouw S. de Kroon,	Steunpunt Zorg & Onderwijs Fryslân
De heer W. Ludeke,	Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs
Mevrouw M. Peters,	Steunpunt Passend Onderwijs PO
Mevrouw A. Mol Lous,	Hogeschool Leiden, Thomas More Hogeschool Rotterdam
Mevrouw J. Nooren,	Bartiméus
De heer R. Poortstra,	Samenwerkingsverband V(S)O Eemland, Sectorraad samenwerkingsverbanden vo
De heer T. Roovers,	Leonardo da Vincischool, het Lerarencollectief
De heer H. Schuman,	Hogeschool Utrecht, Heliomare Kind en Jeugd
De heer D. van Veen,	Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg, Hogeschool Windesheim, University of Nottingham
Mevrouw N.J. de Ronde-Davidse,	Driestar Educatief
Mevrouw J. Schoonheim,	Vereniging Inclusie Nederland
Mevrouw J. Smits,	Vereniging Inclusie Nederland
Mevrouw A. Stolk,	College voor de Rechten van de Mens
De heer J. Swuste,	Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs
Mevrouw J. Tissink,	Steunpunt Passend Onderwijs VO
Mevrouw E. Veenis,	College voor de Rechten van de Mens
De heer J. Vermeer,	Samenwerkingsverband VO Zuid-Kennemerland
De heer M. Weghorst,	Nederlands Centrum Jeugdgezondheid
De heer B. Wienen,	Hogeschool Windesheim
Mevrouw M. Wiersma,	De Kinderombudsman
De heer F. Wijnands,	Inspectie van het Onderwijs

Werkbezoeken

Werkbezoek Dominicus College, afdeling De Monnikskap

Mevrouw D. Pepping
De heer T. Groenenberg
Mevrouw M. Welten
Mevrouw E. Bruggeman
Mevrouw N. van Helvoirt
Mevrouw P. Althuisen
Mevrouw E. Deijkers
De heer S. Willemsen

De Ambelt (speciaal onderwijs), Deltion Sprint Lyceum (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs), samenwerkingsverband VO Zwolle

De heer J. Drentje
De heer A. Hoogendijk
De heer H. Keesenberg
De heer B. Reuvecamp
Mevrouw A. Wessels
Mevrouw C. de Vries
De heer R. van de Burgt
De heer E. Plasman

Samenwerkingsverband VO Sterk (Utrecht)

Mevrouw A. Jeurissen
Mevrouw A. Lotte
De heer L. de Wit
Mevrouw H. Smit
Mevrouw H. Heemskerk

Greijdanus (vo-school Enschede)

De heer M. Brouwer

Samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs (PPO) Rotterdam en de Hildegardisschool

Mevrouw S. Groeneboom
De heer T. Groot Zwaaftink
Mevrouw L. van den Berg
De heer M. Minderhoud
Mevrouw M. Jacobs

Deelname aan bijeenkomsten

Workshop Inclusief Onderwijs, georganiseerd door het College voor de Rechten van de Mens (5 oktober 2018)
Diverse sessies over passend onderwijs tijdens Onderwijs Research Dagen (26 juni 2019)
Debat De Balie x Reporter Radio Passend Onderwijs (2 oktober 2019)
Roadtrip Passend Onderwijs georganiseerd door SchoolAdviesDienst met onder andere bezoek aan Samenwerkingsverband Amstelronde (11 oktober 2019)
Conferentie Inclusief onderwijs: Een nieuw begeleidingsdecreet. Welke redelijke aanpassingen aan het M-decreet?, georganiseerd door Interuniversitair Centrum voor Onderwijsrecht (ICOR) in Leuven (14 november 2019)
Conferentie Verrassend Passend, Utrecht 19 november 2019)
Masterclass R. Peeters, georganiseerd voor de Onderwijsraad (6 december 12 2019)
Bijeenkomst Ouders & Onderwijs over passend onderwijs (zie) (16 januari 2020)
Startconferentie 'Naar inclusiever onderwijs'²⁴⁰ (12 februari 2020)
Online eindsymposium Evaluatie Passend Onderwijs (27 mei 2020)

Literatuur

- Abbott, S. & McConkey, R. (2006). The barriers to social inclusion as perceived by people with intellectual disabilities. *Journal of Intellectual Disabilities, 10*(3), 275-287.
- Ainscow, M. (2013). From special education to effective schools for all: Widening the agenda. In L. Florian, *The SAGE Handbook of Special Education* (171-186). London: Sage Publications.
- Ainscow, M. & Sandill, A. (2010). Developing inclusive education systems: The role of organisational cultures and leadership. *International Journal of Inclusive Education 14*(4), 401- 416.
- Ainscow, M., Booth, T., Dyson, A., Farrell, P., Frankham, J., Gallannaugh, F., Howes, A. & Smith, R. (2006). *Improving Schools, Developing Inclusion*. London: Routledge.
- Alliantie VN-verdrag Handicap (2019). *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*. Utrecht: Alliantie VN-verdrag Handicap.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Beel, V. (2018). 'Denk niet: wat een ambetant kind is dat'. Documentaire 'Inclusief' toont: leerkrachten maken het verschil. *De Standaard*, 28 november 2018.
- Bierkens, I.C. & Zoontjens, P.J.J. (2018). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*. Nummer 35 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Biesta, G.J.J. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Edinburgh: Phronese.
- Biggs, E.E., Gilson, C.B. & Carter, E.W. (2016). Accomplishing more together. Influences to the quality of professional relationships between special educators and paraprofessionals. *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities, 41*(4), 256-272.
- Bij, T. van der (2017). *Inclusive Education in the Netherlands. Characteristics and Effects*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bijstra, J., Boer, A. de, Emans, B., Hoeven, J. van der, Tenback, C. & Wally, T. (2019). Lastige leerlingen. *Kind & Adolescent Praktijk, 2*, 21-24.
- Binsbergen, M.H. van, Pronk, S., Schooten, E. van, Heurter, A. & Verbeek, F. (2019). *Niet thuisgeven. Schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen: onderzoek naar thuiszitters*. Rapport 1030. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Bodvin, K., Struyf, E., Mieghem, A. van & Verschuere, K., (2019). Zorg op school. In Vlaamse Onderwijsraad (red.), *Spots op onderwijs. Wetenschappers voor het voetlicht* (11-28). Lannoo: Campus.
- Bond, R. & Castagnera, E. (2006). Peer supports and inclusive education: An underutilized resource. *Theory into Practice, 45*(3), 224-229.
- Bossaert, G., Boer, A. de, Frostad, P., Pijl, S.J. & Petry, K. (2015). Social participation of students with special educational needs in different educational systems. *Irish Educational Studies, (34)*1, 43-54.
- Broeck, W. van den (2016). *Analyse en aanbevelingen n.a.v. de eerste ervaringen met het M-decreet*. Brussel: Vakgroep Klinische en Levensloopspsychologie Vrije Universiteit Brussel.
- Bruns, E., Walker, J., Adams, J., Miles, P., Osher, T., Rast, J., et al. (2004). *Ten Principles of the Wraparound Process*. Portland: Portland State University.
- Carrell, S.E., Hoekstra, M. & Kuka, E. (2018). The long-run effects of disruptive peers. *American Economic Review, 108*(11), 3377-3415.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Speciale scholen leerlingen per cluster*. Den Haag: CBS Statline.
- College voor de Rechten van de Mens (2018). *Toegankelijkheid van goederen en diensten. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- De Beco, G. (2018). The right to inclusive education: Why is there so much opposition to its implementation? *International Journal of Law in Context, 14*(3), 396-415.
- Deunk, M.I. (2018): Effective differentiation practices: A systematic review and meta-analysis of studies on the cognitive effects of differentiation practices in primary education. *Educational Research Review, 24*, 31-54.
- Doornbos, L. & Stevens, L.M. (1987). *De groei van het speciaal onderwijs. Deel A: Analyse van historie en onderzoek*. Den Haag: SDU.
- Eck, P. van, Rietdijk, S., Linden, C. van der (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteunings-behoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep.
- Eimers, T. & Kennis, R. (2019). *Passend onderwijs in het mbo. Derde meting monitor*. Nummer 57 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Eimers, T., Leest, B., Aalbers, P., Hermanussen, J., Ferket, R. & Schoonhoven, R. van (2019). *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmeldatum en toelatingsrecht mbo. Tussenrapportage 2019 deel 1*. Nijmegen/Den Bosch/Amsterdam: KBA Nijmegen/ECBO/Vrije Universiteit.
- Ende, E. van der & Luiken, O. (2014). Passend Onderwijs en gelijke behandeling, *NTOR, 4*, 2000-2019.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2016). *European Agency Statistics on Inclusive Education: 2016 Dataset Cross-Country Report*. Odense: European Agency for Development in Special Needs Education.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2018). *Bewijs van het verband tussen inclusief onderwijs en sociale inclusie: Samenvattend eindverslag*. Odense: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Farmer, T.W., Hamm, J.V., Dawes, M., Barko-Alva, K. & Cross, J.R. (2019). Promoting inclusive communities in diverse classrooms: Teacher attunement and social dynamics management. *Educational Psychologist, 54*(4), 286-305.
- Felder, F. (2018). The value of inclusion. *Journal of Philosophy of Education, 52*(1), 54-70.
- Florian, L. & Rouse, M. (2009). The inclusive practice project in Scotland: Teacher education for inclusive education. *Teaching and Teacher Education, 25*(4), 594-601.
- Fluijt, E.M.J. (2018). *Passend onderwijzen met co-teaching. Studie naar de betekenisverlening van co-teaching teams*. Utrecht: Global Academic Press.
- Gaalen, E. van (2019). Waarom in Schotland zorgkinderen amper naar speciale scholen gaan. *Algemeen Dagblad*, 12 mei 2019.
- Graaf, G. de & Hove, G. van (2015). Learning to read in regular and special schools: A follow-up study of students with Down Syndrome. *Life Span and Disability, 18*(1), 7-39.
- Grove, K.A. & Fisher, D. (1999). Entrepreneurs of meaning: Parents and the process of inclusive education. *Remedial and Special Education, 20*(4), 208-215.
- Hamm, J.V., Dawes, M., Barko-Alva, K. & Cross, J.R. (2019). Promoting inclusive communities in diverse classrooms: Teacher attunement and social dynamics management. *Educational Psychologist, 54*(4), 286-305.
- Haug, P. (2017). Understanding inclusive education: Ideals and reality. *Scandinavian Journal of Disability Research, 19*(3), 206-217.
- Hehir, T., Grendel, T., Freeman, B., Lamoreau, R., Borquaye, Y. & Burke, S. (2016). *A Summary of the Research Evidence on Inclusive Education*. São Paulo/Cambridge Alano/Abt Associates.
- Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*. Nummer 41 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
- Hornby, G. (2015). Inclusive special education: Development of a new theory for the education of children with special educational needs and disabilities. *British Journal of Special Education, 42*(3), 234-256.
- Hunt, P., Soto, G., Maier, J. & Doering, K. (2003). Collaborative teaming to support students at risk and students with severe disabilities in general education classrooms. *Exceptional Children, 69*(3), 315-332.
- In1School (2016). *'Zo kan het ook' scholen. Vier scholen maken werk van inclusief onderwijs. Laat je inspireren!* Leiden: In1School.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *Juryrapport Excellente Scholen 2017. Basisschool De Korenaar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jepma, IJ. (2003). *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*. Academisch proefschrift. Amsterdam: Thela Thesis.

- Jepma, I.J. & Beekhoven, S., Fukkink, H., Miedema, I. & Vries, C. de (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Jepma, I.J. & Visser, S. de (2010). *De beste start? Kansen op de arbeidsmarkt voor jongeren met een beperking*. Utrecht/Leiden: Sardes/Research voor Beleid.
- Jordan, A., Schwartz, E. & McGhie-Richmond, D. (2009). Preparing teachers for inclusive classrooms. *Teaching and Teacher Education*, 25(4), 535-542.
- Juvonen, J., Lessard, L.M., Rastogi, R., Schacter, H.L. & Smith, D.S. (2019). Promoting social inclusion in educational settings: Challenges and opportunities. *Educational Psychologist*, 54(4), 250-270.
- Kennispunt Onderwijs en Examinering (2018). *Handreiking: Bindend studieadvies (BSA)*. Zie <https://onderwijsenexamen.nl/publicaties/handreiking-bindend-studieadvies/>
- Kerkman, I. (2019). Goed beslagen ten ijs naar het vervolgonderwijs. In *Verrassend passend. Passend Onderwijs in de praktijk. Deel 2. Samenwerking regulier en speciaal onderwijs* (142-145). Steunpunt Passend Onderwijs VO.
- Kinderombudsman (2019). *Als de weg naar passend onderwijs niet passend is*. Den Haag: Kinderombudsman.
- Koopman, P. & Ledoux, G. (2018). *Kenmerken van leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Periode: 2008-2018*. Nummer 45 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kristoffersen, J.H.G., Krægpøth, M.V., Nielsen, H.S. & Simonsen, M. (2015). Disruptive school peers and student outcomes. *Economics of Education Review*, 45, 1-13.
- Kruseman, J.H. & Forder, C.J. (2016). *Mijn, jouw of onze school, het recht op inclusief onderwijs in Nederland getoetst aan het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap. Een juridische analyse*. Amsterdam: In1School, Nederlandse Stichting voor het Gehandicapte Kind (NSGK).
- Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (2017). *Inclusie in Schotland*. Geraadpleegd via: <https://www.lecso.nl/nieuws/330814-inclusie-in-schotland>
- Lectoraat Participatie en Maatschappelijke ontwikkeling (2016). *Achtergronden en aanpak van 'thuiszitters' in het Utrechtse voortgezet onderwijs*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Ledoux, G., Langen, A. van, Regtvoort, A., Smeets, E., Roeleveld, J. & Paas, T. (2015). *Onderwijsloopbanen, cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. COOL Speciaal, tweede meting*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.
- Ledoux, G., Smeets, E. & Eck, P. van (2020). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel II. Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren*. Amsterdam/Nijmegen/Utrecht: Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen/Oberon.
- Ledoux, G. & Waslander, S. (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand*. Nummer 58 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society.
- Ledoux, G. & Waslander, S. & Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport Mei 2020*. Amsterdam/Tilburg/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society/KBA Nijmegen.
- Lee, A.M. (2011). Using the ICF-CY to organise characteristics of children's functioning. *Disability and Rehabilitation*, 33(7), 605-616.
- Meijer, C.J.W. (1995). *Halverwege: van startwet naar streefbeeld*. De Lier: ABC.
- Meijer, C.J.W. (1996). De financiering van speciale zorg in het kader van WSNS. In Groot, R. de, Ruijsenaers, W. & Kapinga, H. (red.), *Inclusief onderwijs* (137-148). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Meijer, C.J.W. (red.) (2004). *WSNS welbeschouwd*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Meijer, C.J.W. (2010). Special needs education in Europe: Inclusive policies and practices. *Zeitschrift für Inklusion*, 4(2).
- Mieghem, A. van, Verschueren, K., Petry, K. & Struyf, E. (2018). An analysis of research on inclusive education: A systematic search and meta review. *International Journal of Inclusive Education*, 1-15.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1996). *De rugzak. Beleidsplan voor het onderwijs aan kinderen met een handicap*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Naar passend onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 januari 2011.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Uitwerkingsnotitie voor de Tweede Kamer, 14 september, 2006.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Passend onderwijs*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 31 januari 2011. Kamerstukken II, 2010-2011, 31 497, nr. 31.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019a). *Kamerbrief stand van zaken thuiszitters*. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 15 februari 2019.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019b). *Kamerbrief Passend onderwijs in het mbo en studeren met een ondersteuningsbehoefte in mbo en hoger onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 30 augustus 2019.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019c). *Verzamelbrief moties en toezeggingen primair en voortgezet onderwijs*. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 20 december 2019.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020a). *Thuiszitters in het funderend onderwijs*. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Rechtsbescherming aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 30 januari 2020.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020b). *Aanpak voortijdig schoolverlaten*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 4 maart 2020.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Kernwaarden van de Nederlandse samenleving*. Den Haag: SZW.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018). *Programma VN-verdrag Onbeperkt meedoen! Implementatie*
- VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap. Den Haag: VWS.
- Mitchell, D. (2015). Inclusive education is a multi-faceted concept. *Center for Educational Policy Studies Journal*, 5(1), 9-30.
- Minne, B., Webbink, D. & Wiel, H. van der (2009). *Zorg om zorgleerlingen, Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*. CPB Document No 192. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Mortier, K. (2018). Communities of practice: A conceptual framework for inclusion of students with significant disabilities. *International Journal of Inclusive Education* 24(3), 1-12.
- Nederlands Jeugdinstituut (2018). *Betere hulp aan mbo-studenten met psychische problemen. Best practices verzameld*. Utrecht: Nji.
- Neidell, M. & Waldfoegel, J. (2010). Cognitive and noncognitive peer effects in early education. *The Review of Economics and Statistics*, 92(3), 562-576.
- Nepi, L.D., Fioravanti, J., Nannini, P. & Peru, A. (2015). Social acceptance and the choosing of favourite classmates: A comparison between students with special educational needs and typically developing students in a context of full inclusion. *British Journal of Special Education*, 42(3), 319-337.
- Norwich, B. (2013). *Addressing Tensions and Dilemmas in Inclusive Education: Living with uncertainty*. New York: Routledge.
- Norwich, B. (2014). Recognising value tensions that underlie problems in inclusive education. *Cambridge Journal of Education*, 44(4), 495-510.
- Oh-Young, C. & Filler, J. (2015). A meta-analysis of the effect of placement on academic and social skill outcome measures of students with disabilities. *Research in Developmental Disabilities*, 47, 80-92.
- Onderwijsraad (2014). *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015). *Meerjarenprogramma 2015-2020*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016). *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2019). *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Paris: TALIS, OECD.
- Peeters, R., Zunderdorp, M., Lamers, M. & Rats, E. (2018). *Mét andere ogen. Advies voor versnelling en bestending van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd*. Den Haag: Van Zunderdorp Beleidsadvies & Management.
- Peters, W. (2016). *Casusboekje VN-verdrag rechten van personen met een handicap*. Utrecht: Stimulansz.
- Pijl, S.J. (2010). Preparing teachers for inclusive education: Some reflections from the Netherlands. *Journal of Research in Special Educational Needs*, 10, 197-201.
- Pijl, S.J. (2016). Fighting segregation in special needs education in the Netherlands: The effects of different funding models. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 37(4), 553-562.
- Pijl, S.J. & Frissen, P.H.A. (2009). What policymakers can do to make education inclusive. *Educational Management Administration & Leadership*, 37(3) 366-377.
- Platform Praktijkonderwijs (2016). *Samenwerking pro-mbo: entree naar de toekomst*. Hoorn: Platform Praktijkonderwijs.
- PO-Raad, VO-raad, MBO Raad & AOC Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*.
- PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (2019). *Slimme Verbindingen naar een sterke kennisinfrastructuur voor het onderwijs*.
- Rouse, M. & Florian, L. (2012). *Inclusive Practice Project: Final Report*. Aberdeen: University of Aberdeen.
- Ruijs, N.M., Veen, I. van der & Peetsma, T.T.D. (2010) Inclusive education and students without special educational needs. *Educational Research*, 52(4), 351-390.
- Ruijs, N. (2017). The impact of special needs students on classmate performance. *Economics of Education Review*, 58, 15-31.
- Scholten, F., Vegt, A.L. van der & Jepma, I.J. (2018). *Leerlingenvervoer in Nederland. Rapportage eindmeting 2017*. Utrecht: Oberon/Sardes.
- Schuman, H. (2014). Bildung, Burgerschap en Diversiteit. *Marktplaats*, 20, 23-24.
- Simeonsson, R.J. (2009). ICF-CY: a universal tool for documentation of disability. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 6(2), 70-72.
- Simplican, S.C., Leader, G., Kosciulek, J. & Leahy, M. (2015). Defining social inclusion of people with intellectual and developmental disabilities: An ecological model of social networks and community participation. *Research in Developmental Disabilities*, 38, 18-29.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). *Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers – editie 2*. Verkregen via <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-2/>
- Smeets, E., Boer, A. de, Loon-Dijkers, L. van, Rissen, L. & Ledoux, G. (2017). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nummer 21 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Smeets, E., Ledoux, G., & Loon-Dijkers, L. van (2019). *Passend onderwijs op school en in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Smeets, E. & Veen, D. van (2018) Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. *Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Zwolle: Hogeschool Windesheim / NCOJ.
- Sontag, L., Kroesbergen, E., Leseman, P. & Steensel, R. van (2007). *De werking van de Leerlinggebonden Financiering in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Tilburg: IVA.
- Steunpunt Passend Onderwijs (2017). *Handreiking ouderbetrokkenheid. Passend onderwijs vo*. Versie december 2017.
- Steunpunt Passend Onderwijs (2019). *Verrassend passend. Special samenwerking onderwijs-jeugd. Passend onderwijs in de praktijk*.
- Szumski, G., Smogorzewska, J. & Karwowski, M. (2017). Academic achievement of students without special educational needs in inclusive classrooms: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 21, 33-54.
- Teeuwen, N. & Dekkers, M. (2019). *Kloof tussen mens en systeem? Vijf jaar passend onderwijs en nu verder*. Amsterdam: B&T Verantwoord veranderen.
- Tegenbos, G. (2019). De bomen en het bos: Vierde keer goede keer voor het inclusief onderwijs? *De Standaard*, 27 november 2019.
- Terzi, L. (2014). Reframing inclusive education: Educational equality as capability equality. *Cambridge Journal of Education*, 44(4), 479-493.
- Theoharis, G. & Causton, J. (2014). Leading inclusive reform for students with disabilities: A school- and systemwide approach. *Theory Into Practice*, 53(2), 82-97.
- Transitiebureau Jeugd (2014). *Stelselwijziging Jeugd. Kinderen en jongeren met een beperking – van AWBZ naar Jeugdwet*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- United Nations (2016). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.
- United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016). *General comment No. 4 (2016), Article 24: Right to inclusive education*, 2 September 2016, CRPD/C/GC/4. Verkregen via: <https://www.refworld.org/docid/57c977e34.html>
- Veen, D. van, Huizinga, P. & Steenhoven, P. van der (2016). *Passend onderwijs en de lerarenopleidingen*. Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ.
- Vegt, A.L. van der, Appelhof, P., Hulsen, M., Eck, E. van, Heemskerk, I. & Pater, C. (2015). *Tijd voor flexibiliteit. Beknopte overall-rapportage. Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad*. Utrecht/ Amsterdam: Oberon/Kohnstamm Instituut.
- Veneman, H. (2004). *Het gewicht van de rugzak. Evaluatie van het beleid voor leerlinggebonden financiering*. Academisch proefschrift. Groningen: GION.
- Verschuren, L, Driessen, M. & Meijer, R. (2016). *Personen met een beperking of chronische aandoening*. Den Haag: Centrum voor Beleidsstatistiek.
- Visser, A., Vliet, M.V. van der, & Ronde-Davidse, N.J. de (2017). *Brochure good practices van passend onderwijs*. Gouda: Driestar hogeschool.
- Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2019). *Naar een begeleidingsdecreet voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften*. Verkregen via: <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/naar-een-begeleidingsdecreet-voor-leerlingen-met-specifieke-onderwijsbehoeften>.
- Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) (2020). *Een pleidooi voor strategische beleidsplanning om inclusief onderwijs te kunnen realiseren*. Advies op eigen initiatief. Algemene raad 23 januari.
- Vullings, F. (2019). Alles onder één dak in Venlo. In Steunpunt Passend Onderwijs VO, *Verrassend passend. Passend Onderwijs in de praktijk. Deel 2. Samenwerking regulier en speciaal onderwijs* (121-123). Steunpunt Passend Onderwijs VO.
- Wallage, J. (1990). *Weer samen naar school: perspectief om leerlingen ook in reguliere scholen onderwijs op maat te bieden*. Zoetermeer: OCW.
- Waitoller, F.R. & Ariles, A.J. (2013). A decade of professional development research for inclusive education: A critical review and notes for a research program. *Review of Educational Research*, 83(3), 319-356.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.
- Wienen, A.W. (2019). *Inclusive Education: From Individual to Context*. Groningen: RUG.
- Wilmink, A.J. (1997). *Te speciaal. Grenzen aan weer samen naar school*. Groningen: Noordhoff-Wolters.
- Zagona, A.L., Kurth, J.A. & MacFarland, S.Z. (2017). Teachers' views of their preparation for inclusive education and collaboration. *Teacher Education and Special Education*, 40(3), 163-178.

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende disciplinaire aspecten (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen.

Nr. 20200136/1141, juni 2020
Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2020
ISBN 978-94-6121-071-5

Bestellingen van publicaties

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

Ontwerp

thonik

Fotografie

Istock (foto's p. 23, 36 en 58), Edwin Walvisch

Visualisatie

Things To Make And Do

© Onderwijsraad, Den Haag.
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved

