

Vergaderjaar 2022–2023

31 497

Passend onderwijs

Nr. 446

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2023

Alle kinderen en jongeren hebben recht op onderwijs, als essentiële stap naar volwaardige en gelijkwaardige deelname aan de samenleving. We willen dat realiseren door een inclusief onderwijssysteem, waarbij jongeren¹ met en zonder een extra onderwijssteuning samen naar school gaan. Dit vraagt onder meer om een betere verbinding en samenwerking tussen onderwijs en zorg. Zodat expertise vanuit zorg en jeugdhulp in de school beschikbaar is, waarbij de ontwikkeling van het kind centraal staat. Want hoe mooi is het als elke jongere dichtbij, met de kinderen uit de buurt, naar de school van zijn/haar keuze kan en er veel minder jongeren uren in een taxibusje hoeven om naar school te gaan. Dat we ze een plek dichterbij huis kunnen bieden waar ze zich kunnen ontwikkelen en het maximale uit zichzelf kunnen halen. Waar ze vrienden maken met kinderen uit hun buurt, waarmee ze buiten kunnen spelen. Daarom is in het coalitieakkoord afgesproken dat we streven naar inclusief onderwijs waarbij kinderen met en zonder beperking of ziekte samen naar school gaan.²

In deze Kamerbrief deel ik, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mijn visie op inclusief onderwijs en de eerste stappen waarmee we daar naar toe zullen werken in de komende jaren. In deze brief informeer ik u over het volgende:

- i. De contouren van de werkagenda inclusief onderwijs 2035³
- ii. Acties en maatregelen
- iii. Proces rondom draagvlak voor en de vervolgstappen rondom de werkagenda

¹ In het vervolg van deze brief wordt voor de leesbaarheid «jongere» gebruikt. Daarmee worden kinderen en jongeren in de leeftijd van het funderend onderwijs bedoeld.

² Coalitieakkoord 2021 – 2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77).

³ Zie bijlage.

De afgelopen periode hebben we een intensief gesprek gevoerd met iedereen die zich bij inclusief onderwijs betrokken voelt. In gezamenlijkheid hebben we de contouren van deze werkagenda gerealiseerd. Tegelijkertijd rest nog een aantal vraagstukken waar de discussie nog over loopt. De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik nodigen op korte termijn alle partijen uit om hierover het gesprek voort te zetten en de contouren verder uit te werken.

Daarnaast streven de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ikzelf ernaar om de verschillende werkagenda's van beide departementen, die aan dit thema raken verder te integreren, zodat een integrale aanpak vanuit het perspectief van de leerling zoveel mogelijk gedragen is.

Met deze brief geef ik invulling aan de toezegging uit de verbeteraanpak passend onderwijs om te komen met een gezamenlijke route naar inclusief onderwijs.⁴ Ook doe ik de toezegging af van mijn voorganger uit het twee minutendebat Passend Onderwijs uit 2021, dat de Tweede Kamer een stappenplan c.q. routekaart inzake inclusiever en inclusief onderwijs ontvangt. Evenals de motie van het lid Van Meenen⁵ uit juli 2019 waarin hij de regering vraagt een brede coalitie op te bouwen om tot inclusief en goed onderwijs voor ieder kind te komen. Ten slotte ga ik ook in op uw verzoek in het debat Passend onderwijs van 30 maart 2022 om te reflecteren op een meer groeps- en contextgerichte visie op onderwijs⁶.

Wat verstaan we onder inclusief onderwijs?

Inclusief onderwijs gaat over jongeren met én zonder een extra ondersteuningsbehoefte. Ze gaan samen naar school en volgen zoveel mogelijk samen onderwijs en iedereen hoort erbij. Om dit te doen is er een gezamenlijke pedagogische basis nodig met intensieve samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs en tussen onderwijs en zorg. Waarbij expertise dicht bij het kind en in de school beschikbaar is. We bewegen daarbij naar een meer context- en groepsgerichte benadering. Want zo profiteren meer jongeren van de beschikbare ondersteuning. Daarbij blijven de drie kerntaken kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming van de leerling centraal staan, zodat de leerling zijn of haar plek binnen de samenleving vindt.

Waarom willen we toewerken naar inclusief onderwijs?

Ieder kind heeft het recht om zich volledig te kunnen ontwikkelen en ontplooiën op het gebied van mentale en fysieke mogelijkheden, persoonlijkheid, talenten en creativiteit en te worden voorbereid voor een volwaardige en gelijkwaardige deelname aan de samenleving. Dat begint in het onderwijs, daar werken we aan de inclusieve maatschappij van morgen. Daarom is het belangrijk dat jongeren samen opgroeien, samen leren en met respect en tolerantie met elkaar omgaan. Om zo te ervaren dat iedereen anders is en anders denkt. Zo leert ook elk individu andere vaardigheden door het leren van en met elkaar. Daarnaast draagt elkaar vaker op school ontmoeten bij aan de burgerschapsontwikkeling van jongeren. Kortom zo leren we dat diversiteit de norm is. Inclusief onderwijs draagt bij aan gelijkwaardige behandeling en gelijkwaardige deelname aan de samenleving.

⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 371.

⁵ Kamerstuk 31 497, nr. 327.

⁶ Als onderdeel van het gedachtengoed van dr. Bert Wienen, associate lector Jeugd bij de hogeschool Windesheim.

Daarnaast heeft Nederland met de ratificering van diverse VN-verdragen, zoals het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind⁷, bekrachtigd dat we dit van belang vinden. Sinds 2016 geldt in Nederland bovendien het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap⁸ (hierna VN-verdrag Handicap). Het doel van dit verdrag is dat de positie van mensen met een beperking verbetert. Met de ontwikkeling van inclusief onderwijs geven we een verdere invulling aan artikel 24 van het VN-verdrag handicap.⁹ Werken aan inclusief onderwijs is daarmee dus niet vrijblijvend.

De gedachte is dat als kinderen in een sterkere en inclusievere pedagogische basis¹⁰ opgroeien. Dat vragen en problemen dan eerder aan het licht komen. Waardoor die dan sneller in het gewone leven en de normale context van buurt en school kunnen worden opgepakt. Dit betekent dat ook voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte eerst gekeken wordt of en hoe de context op school kan worden versterkt. Waar extra ondersteuning of zorg nodig is, is het uitgangspunt dat dit zoveel mogelijk collectief en groepsgericht op school wordt geleverd zodat meer kinderen baat kunnen hebben bij deze inzet.

Volgens de meer groeps- en contextgerichte theorie¹¹ start inclusief onderwijs namelijk bij de context van het onderwijs als geheel en niet bij het individu. Het centraal stellen van de individuele ondersteuningsbehoefte en het inrichten van zorgstructuren die vertrekken vanuit het individu versterken medicalisering. Hulp is daarbij gericht op het individu, omdat deze «afwijkt» van het normaal en daarom een ondersteuningsbehoefte heeft. De context, van het onderwijs in dit geval, wordt als onveranderbaar beschouwd. Voor inclusief onderwijs is het belangrijk om juist bij die context te starten. Uitgangspunt vanuit deze theorie is: Wat kunnen we in de context veranderen zodat ondersteuningsbehoeften niet meer aan het individu toegeschreven hoeven te worden? Daarbij geldt ook dat het om leren gaan met situaties die niet volledig zijn afgestemd ook een belangrijk onderdeel is van onderwijs.

Inclusief onderwijs gaat uit van een meer groeps- en contextgerichte aanpak. Daarom kijken we binnen de route naar inclusief onderwijs naar wat de groep nodig heeft om zich optimaal te kunnen ontwikkelen, en of en hoe we de ruimte kunnen geven de onderwijscontext daarop aan te passen. Uiteraard zonder de ondersteuningsbehoefte van het individuele kind uit het oog te verliezen. Het is geen of-of-keuze. De basis van inclusief onderwijs is een groepsgerichte benadering waarbij er ruimte blijft bestaan voor het bieden van maatwerk, om er zo voor te zorgen dat iedere leerling zich op zijn niveau zo goed mogelijk kan ontwikkelen.

Daarom werken wij als OCW en VWS samen aan voorstellen om de zorg in onderwijstijd beter te organiseren en is er experimenteerruimte voor de samenwerking tussen onderwijs en zorg middels het Experimenteerbesluit onderwijszorgarrangementen. En hebben verschillende partijen uit het veld in september 2022 aangegeven hoe ze door middel van krachtige

⁷ wetten.nl – Regeling – Verdrag inzake de rechten van het kind – BWBV0002508 (overheid.nl).

⁸ wetten.nl – Regeling – Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap – BWBV0004045 (overheid.nl).

⁹ Uit dit artikel volgt dat discriminatie op grond van handicap in alle facetten van het onderwijs verboden is. Tevens moeten zoveel mogelijk op het individu toegespitste juiste aanpassingen worden gedaan als de jongere dat nodig heeft. De vraag om aanpassing moet wel redelijk zijn.

¹⁰ Opgroeien doe je samen | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl).

Naar een sterke pedagogische basis voor kinderen en jongeren | VNG.

¹¹ Als onderdeel van het gedachtengoed van dr. Bert Wiene, associate lector Jeugd.

samenwerking de pedagogische basis willen versterken.¹² De kern daarbij is anders samenwerken door anders organiseren en anders opleiden.

De beweging naar inclusief onderwijs is niet nieuw. Al sinds 2014 wordt via passend onderwijs gewerkt om zoveel mogelijk jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte onderwijs te bieden binnen het regulier onderwijs.

Bij passend onderwijs staat centraal wat een jongere nodig heeft om het onderwijs, waar dat kan, in een reguliere setting te volgen.

De afgelopen jaren zijn er al stappen gezet in de richting van inclusief onderwijs. Verschillende scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden werken samen – vaak samen met gemeenten en zorgorganisaties – in diverse initiatieven. Mede dankzij diverse experimenten voor samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs en de Samen naar Schoolklassen. Die experimenten en initiatieven moeten gekoesterd worden. Daarmee werken we aan de maatschappelijke opgave om te komen tot een inclusievere samenleving.

Een goed voorbeeld van een experiment samenwerking regulier en speciaal in aanloop naar meer inclusie is Eduwiek. Onder deze naam werken het Roelant van Echten College (regulier voortgezet onderwijs), RENN4 (voortgezet speciaal onderwijs (vso) cluster 4), Ambiq (jeugdzorg), Kentalis (vso cluster 2) en Onderwijscentrum de Twijn (vso cluster 3) samen. Gestart vanuit een gedeelde visie om elke jongere een optimale leerloopbaan te bieden die past bij zijn of haar talenten, wensen en interesses. Door een bundeling van kennis en expertise is alles in huis om elke leerling onderwijs en zorg op maat te bieden.

Leerlingen volgen waar het kan gezamenlijk onderwijs. Zo haalt een vso-leerling zijn heftruckcertificaat bij het praktijkonderwijs. Of een leerling uit het praktijkonderwijs die goed is in Engels, doet mee met Engels op het vmbo. Ook volgen vso-leerlingen lessen binnen het reguliere vo, zo nodig gaat er een vso-docent mee. Leerlingen leren van en met elkaar en trekken zich aan elkaar op.

i. Toelichting op de contouren werkagenda Route naar inclusief onderwijs 2035

Totstandkoming contouren werkagenda inclusief onderwijs

In 2022 is met jongeren, ouders, schoolbestuurders, samenwerkingsverbanden, gemeenten en andere professionals uit en om het onderwijs en de zorg en hun vertegenwoordigers uitgebreid gesproken over de route naar inclusief onderwijs.

Zo is de bijgesloten «Contouren Werkagenda Route naar inclusief onderwijs 2035» tot stand gekomen. De vertegenwoordigers van de leraren hebben zich begin 2020 teruggetrokken uit de gesprekken over passend en inclusief onderwijs. Het feit dat de leraren een beperkte bijdrage hebben geleverd is een groot punt van zorg waar ik later in deze brief op terug kom.

¹² De notitie «Een sterke basis door krachtige samenwerking» is een initiatief van de VNG, PO-Raad, VO-raad, MBO Raad en BMK, in verbinding met de sectorraad GO, netwerk LPO en sectorraad samenwerkingsverbanden VO en in samenspraak met professionals, beleidsmakers en bestuurders.

Diverse voorbeelden en initiatieven laten zien dat er geen blauwdruk te bieden is voor inclusief onderwijs. De voorbeelden laten zien dat goede verbinding en samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en zorg noodzakelijk is. Daarom is de aangekondigde routekaart in overleg met betrokken partijen¹³ omgevormd naar een gezamenlijke werkagenda. We delen namelijk de ambitie en hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de beweging naar inclusief onderwijs de komende jaren werkende weg te realiseren. Ik realiseer me hierbij goed dat dit op onderdelen een compromis is. Voor de één gaan deze plannen niet ver genoeg, en voor een ander is er op moment geen ruimte om stappen te zetten omdat andere zaken eerst belangrijker zijn. Er is breed draagvlak bij betrokken partijen om in ieder geval het komende jaar aan de slag te gaan met deze werkagenda. Maar dit moet ook vooral worden gelezen als een eerste stap in een langer proces. We werken deze contouren het komende jaar verder uit, met betrokken partijen. Want er zijn nog veel vragen die beantwoord moeten worden om de gezamenlijke ambitie daadwerkelijk te bereiken. Deze vragen zijn bijvoorbeeld:

- Hoe integreren we de perspectieven van gemeenten, samenwerkingsverbanden en jeugdzorgregio's tot een logische samenhang?
- Hoe verbinden we de beschikbare ondersteuning van het samenwerkingsverband en de (jeugd)hulp vanuit de gedachten «één team één plan»?
- Wat is er nodig om in de regio niet-vrijblijvende afspraken te maken en samenwerking te versterken?
- Wat verstaan we onder inclusieve huisvesting, zonder drempels en belemmeringen voor alle onderwijsdeelnemers?
- Inclusief onderwijs kan niet zonder leraren en andere onderwijsprofessionals, die voldoende worden ondersteund. Hoe zorgen we ervoor dat – gegeven het lerarentekort en de hoge werkdruk – leraren die ondersteuning krijgen?
- Hoe vereenvoudigen we de financiering op school voor leerlingen met een zorgbehoefte?
- Hoe lossen we knelpunten in wet- en regelgeving op die nu maatwerk bij complexe ondersteuningsvragen in de weg zitten?

Bovenstaande vragen laten zien dat er nog veel werk te doen is, maar deze werkagenda geeft wel de richting aan en stelt voor alle betrokkenen een duidelijker ambitie. De eerste stap daarbij is dat het komende jaar aan een concretisering wordt gewerkt.

De contouren van de werkagenda richten zich nu op het funderend onderwijs, in relatie tot onder meer de zorg. Hier zijn zoals hierboven beschreven de afgelopen jaren al diverse stappen gezet en initiatieven gestart. We willen eerst aansluiten, faciliteren en ondersteunen bij waar nu de energie zit. Wel is de verbinding met kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie, de doorlopende leerlijn naar vervolgonderwijs (specifiek het mbo) en de onderwijs-arbeidsmarkt voorzichtig gelegd, maar in deze werkagenda niet uitgewerkt. Ook op die gebieden wordt al gewerkt aan het werken aan inclusiviteit. In de volgende fase wordt deze verbinding uitgewerkt, uiteraard binnen de huidige beleidsmatige en financiële kaders. Met betrekking tot inclusieve kinderopvang gebeurt dit nu al. Het Ministerie van SZW is, in samenwerking met de Ministeries van

¹³ JongPIT, LAKS, LBVSO, Ouders & Onderwijs, Iederin, Balans, LBBO, BiOND, Onderwijsconsulenten, AVS, PO-Raad, VO-raad, sectorraad PRO, Netwerk LPO, sectorraad samenwerkingsverbanden VO, sectorraad GO, VIVIS, Siméa, VWS, Inspectie v.h. Onderwijs, Ingrado. AOOb, CNV en Lerarencollectief hebben zich aan het begin van het traject teruggetrokken uit het overleg. Met Defence for Children is apart overlegd en deze hebben zich na de zomer 2022 teruggetrokken.

OCW en VWS, gestart naar een verkenning naar inclusieve kinderopvang. Uw Kamer is hier eind vorig jaar over geïnformeerd.

Ambitie en actielijnen

We zetten een ambitie voor inclusief onderwijs in 2035 neer – met daarbij een sterke verbinding tussen onder meer onderwijs en zorg, zorgpartners en gemeenten. In deze kabinetsperiode zijn daar geen aanvullende middelen voor beschikbaar. Dit betekent niet dat het in 2035 «af» is, inclusief onderwijs is een beweging. Onze samenleving verandert continu en daarmee verandert onze opgave en ambitie voor het onderwijs. Het lijkt lang om in 13 jaar naar inclusief onderwijs in 2035 toe te werken, maar een wezenlijke verandering vraagt tijd en tegelijkertijd ook om tempo. Elk kind wat belemmerd wordt in zijn of haar ontwikkeling is er immers één te veel.

Zes actielijnen

De ambitie (zie kader) is uitgewerkt in de contouren van een werkagenda die bestaat uit zes niet volgordelijke actielijnen. Deze actielijnen dekken de breedte van de benodigde verandering naar inclusief onderwijs:

- Toerusten van school en personeel. Scholen en het personeel zijn goed voorbereid op het lesgeven aan een diverse groep met een extra ondersteuningsbehoefte. Dit gebeurt door leraren hier op te voorbereiden via de lerarenopleidingen en nascholing, maar ook door het inzetten van expertise binnen de school.
- Laagdrempelige hulp in en nabij de school. Iedereen heeft wel eens hulp nodig. Ondersteuning en hulp is daarom gemakkelijk beschikbaar en financiering eenvoudiger te organiseren voor zowel jongere als het personeel.
- Organiseren van een dekkend aanbod van (inclusief) onderwijs en ondersteuning. Scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten maken afspraken om ervoor te zorgen dat elke leerling in de regio onderwijs krijgt en over een goede verdeling van het aanbod aan ondersteuning.
- Regelruimte creëren in leerpad en ontwikkeling. Er is flexibiliteit mogelijk bij het vormgeven van de leeromgeving of leermiddelen passend bij de ontwikkeling van de jongere.
- Bouwen aan een toegankelijke en inclusieve huisvesting. Gebouwen zijn flexibel ingericht zodat ze voor zoveel mogelijk jongeren toegankelijk zijn en dat ze ruimte bieden aan jongeren met verschillende ondersteuningsbehoeften.
- Normaliseren van inclusief onderwijs. Het is de intentie dat inclusief onderwijs niet langer de uitzondering is, maar de norm wordt.

Op landelijk en regionaal/lokaal niveau zijn aan de hand van bovengenoemde actielijnen maatregelen en acties uitgewerkt. Het daadwerkelijke vormgeven, het hoe, is in eerste instantie aan de school in samenwerking met benodigde overige organisaties. Daarom zijn op schoolniveau vooral suggesties gedaan op basis van inbreng uit de genoemde bijeenkomsten.

Ambitie inclusief onderwijs 2035

Bij inclusief onderwijs is ieder kind welkom op school. Jongeren (en hun ouder(s)) hebben vrijheid om te kiezen voor de school die het beste bij ze past en dichtbij is zodat ze met leeftijdsgenoten naar school kunnen.

Scholen, leraren en onderwijsondersteuners hebben de tijd en de ruimte en zijn voldoende toegerust om les te geven aan een diverse groep. Tijdens hun opleiding en op de werkplek hebben ze geleerd hoe ze dat kunnen doen en tijdens hun carrière ontwikkelen ze zich daar verder in via inductie en voortgezette professionalisering.

De leeromgeving is zo ingericht dat alle jongeren meedoen en leren. Lessen en ondersteuning worden zoveel mogelijk groepsgericht aangeboden. Scholen hebben de ruimte om waar nodig maatwerk te leveren, in samenspraak met de jongere en de ouder(s).

De gebouwen zijn voor iedereen toegankelijk en flexibel in te richten en bieden waar mogelijk ruimte voor verschillende disciplines.

De kennis die is opgebouwd in het gespecialiseerd onderwijs komt breder beschikbaar en wordt in het regulier onderwijs ingezet. De school kan een beroep doen op ondersteuning en expertise uit het gespecialiseerd onderwijs, jeugdhulp en zorg om aan de ontwikkelingsmogelijkheden van alle jongeren tegemoet te komen. Ook deze ondersteuning wordt zoveel mogelijk groepsgericht en binnen de onderwijscontext geboden. Als het voor hun ontwikkeling belangrijk is dat jongeren tijdelijk of voor langere tijd overstappen naar een speciale onderwijsvoorziening of zorg dan kan dat.

De brede ontwikkeling van de jongeren staat centraal. Het gaat niet alleen om cognitieve ontwikkeling, maar ook om de sociale, emotionele, praktische en creatieve ontwikkeling.

Scholen staan niet alleen voor de ontwikkeling van jongeren. De doorgaande ontwikkeling van jongeren is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van velen, waaronder – afhankelijk van de situatie van het kind – ouders/verzorgers, gespecialiseerde voorzieningen, zorg, jeugdzorg, kinderopvang, gemeenten, partners in de wijk en het bedrijfsleven in de regio. Goed samenwerken en samen de verantwoordelijkheid nemen is hierbij essentieel.

Fasering van de route naar inclusief onderwijs

Zoals aangegeven wordt het komende jaar gebruikt om samen met de betrokkenen een verdere invulling en concretisering te geven aan de werkagenda, waarbij we in ieder geval antwoord geven op de hiervoor genoemde vragen. Verder is er elke drie jaar een ijkmoment (2025, 2028, 2031) waarin ik met de betrokken partijen bepaal welke vorderingen er zijn gemaakt en in welke mate we dichterbij de ambitie komen. We onderzoeken wat er nodig is om de volgende stappen te zetten. Zo wordt de werkagenda telkens voor de komende drie jaar ingevuld.

De komende drie jaar werken we met diverse partijen aan het stimuleren en begeleiden van voorlopers en het opbouwen en delen van kennis. We concretiseren de ambitie 2035 nog dit jaar, waarna uw Kamer hierover (inclusief monitoring en evaluatie) wordt geïnformeerd.

Zo bewegen we naar een fase waarin de vrijblijvendheid steeds meer afneemt. Uiterlijk in de laatste fase vanaf 2029, of zoveel eerder als mogelijk, gelden meerdere verplichtingen rondom de uitvoering. We gebruiken deze periode om wet- en regelgeving aan te passen, om het bieden van inclusief onderwijs makkelijker te maken.

Monitoring

Voor het monitoren van de voortgang wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van wat er nu al wordt vastgelegd en gemonitord, zoals de doelstellingenmonitor passend onderwijs, wachtlijsten, het aantal thuiszitters en het aantal vrijstellingen. Naarmate de ambitie concreter wordt, zullen daar specifieke indicatoren aan worden toegevoegd, waarbij we specifiek aandacht hebben voor het perspectief van jongeren en ouders. Hoe we die ijkmomenten gaan inrichten en aanpakken, werken we in 2023 nader uit, waarna uw Kamer hierover wordt geïnformeerd.

Financiële paragraaf

In deze kabinetsperiode zijn er geen aanvullende middelen beschikbaar voor de uitvoering van de werkagenda inclusief onderwijs. Daarom wordt gekeken naar de mogelijkheden binnen de huidige financiering van scholen en andere partijen. De huidige financiële kaders zijn dus leidend.

ii. Acties en maatregelen

Dit komende jaar staat allereerst in het teken van het concretiseren van de ambitie en de bijbehorende ijkmomenten. Op een aantal acties op landelijk niveau – waarvan een aantal in gezamenlijkheid met de Staatssecretaris van VWS – ga ik hieronder in.

Heldere taakomschrijving voor samenwerkingsverbanden vastleggen

De behoefte aan duidelijkheid rondom de taakverdeling en opdrachtomschrijving van samenwerkingsverbanden en de rol van scholen hierin neemt toe. Voor de scholen die met verschillende samenwerkingsverbanden te maken hebben is uniformiteit namelijk zeer wenselijk. Veel samenwerkingsverbanden nemen hierin nu al hun verantwoordelijkheid, maar de manier waarop loopt nog erg uiteen. Daarom ga ik dit jaar gezamenlijk met onder andere de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden bepalen welke taken in een taakbeschrijving van een samenwerkingsverband moeten worden opgenomen. Deze taakomschrijving wordt naar verwachting vanaf 2024 geformaliseerd en vastgelegd in wet- en regelgeving.

Bepalen wat er nodig is op het gebied van huisvesting

Om inclusief onderwijs te kunnen bieden is goede huisvesting belangrijk. In de Kamerbrief update aanpak verouderde schoolgebouwen¹⁴ heb ik u laten weten dat ik voornemens ben een werkgroep van deskundigen in kaart te laten brengen wat nodig is om inclusief onderwijs in het kader van onderwijshuisvesting te realiseren. Het doel is om huisvestingseisen voor inclusief onderwijs op te stellen, zodat gemeenten dit in hun beleid en integraal huisvestingsplan kunnen verwerken. Zo kan er gericht gekeken worden wat er nodig is rondom huisvesting, om bijvoorbeeld zorg en ondersteuning integraal aan te kunnen bieden. Niet elk gebouw kan en hoeft nu volledig gerenoveerd te worden, kijk vooral wat er binnen het gebouw al kan. Bij dit onderwerp trek ik samen op met in ieder geval de VNG en de vertegenwoordigers van de schoolbesturen.

¹⁴ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 125.

Doorontwikkeling van het gespecialiseerd onderwijs vormgeven

De ontwikkeling naar inclusief onderwijs is van grote invloed op het gespecialiseerd onderwijs. Er zal altijd een vorm van gespecialiseerd onderwijs blijven bestaan, maar deze krijgt wel een andere rol. Waarbij centraal zal staan hoe we de opgebouwde expertise vanuit de verschillende clusters¹⁵ behouden en waar nodig bundelen. Na de concretisering van de ambitie 2035 dit jaar zal verder worden uitgewerkt hoe de doorontwikkeling van het gespecialiseerd onderwijs, alsmede de samenwerking met zorg, eruit kan zien. Deze verkenning wordt in gezamenlijkheid met onder andere Siméa, VIVIS en de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs eind dit jaar gestart. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de rol van het speciaal basisonderwijs.

Verruimen beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs.

Met de bestaande beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs krijgen scholen voor regulier en speciaal onderwijs de mogelijkheid om gedurende zes jaar te experimenteren met een intensieve vorm van samenwerking die moet leiden tot volledige integratie van het speciaal onderwijs in het regulier onderwijs. Daarbij blijven de budgetten van het speciaal onderwijs volledig beschikbaar om die integratie mogelijk te maken en leerlingen de ondersteuning te geven die zij in het regulier onderwijs nodig hebben. In schooljaar 2023/2024 kan er binnen deze regeling nog een tranche starten.¹⁶

Zoals eerder aan u gemeld wil ik met ingang van schooljaar 2024/2025 starten met een nieuwe, bredere regeling inclusie¹⁷. In die nieuwe regeling kunnen bijvoorbeeld ondersteuningsklassen voor leerlingen met een beperking in het regulier onderwijs deelnemen. Ook kan gedacht worden aan mogelijkheden voor Samen naar Schoolklassen in het voortgezet onderwijs. De regeling wordt dit jaar uitgewerkt. Publicatie is voorzien in het voorjaar van 2024.

Meer onderzoek inzake inclusief onderwijs

Er is al veel onderzoek gedaan naar inclusief onderwijs. En er zijn veel landen waar het onderwijs inclusiever is dan het onze, daar kunnen we van leren. Ik wil onderzoeken wat werkt en wat niet, welke ideeën leven er over inclusief onderwijs, hoe de verbinding met zorg kan worden versterkt, of hoe we enthousiasme creëren. Voor de ervaringen in Nederland maken we ook gebruik van de ervaring met de experimenten binnen de hierboven genoemde beleidsregel waar de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek naar doet. En onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs, bijvoorbeeld naar de samenwerking tussen speciaal en regulier onderwijs.

¹⁵ Cluster 1: blinde, slechtziende leerlingen; Cluster 2: dove, slechthorende leerlingen of met een taal-spraakontwikkelingsstoornis; Cluster 3: lichamelijk gehandicapte en/of verstandelijk gehandicapte en langdurig zieke leerlingen (somatisch); Cluster 4: kinderen met psychische stoornissen en gedragsproblemen.

¹⁶ Er zijn geen financiële gevolgen vanuit deze regeling. Het voordeel voor scholen is dat de bestaande budgetten vanuit het speciaal onderwijs volledig beschikbaar blijven bij de samenwerking.

¹⁷ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 636.

Betrokkenheid jongeren en ouders vormgeven

De werkagenda en de ambitie zijn in gezamenlijkheid met betrokkenen uit het onderwijsveld vormgegeven. Ik wil deze nauwe samenwerking graag behouden voor het vervolg van dit traject. Jongeren en hun ouders moeten niet alleen betrokken worden bij besluiten binnen de school, maar ook bij beleidsvorming.

Eind 2022 heb ik een bijeenkomst georganiseerd voor jongeren met LAKS, LBVSO en JongPIT. In meegestuurd pamflet is hun inbreng op de route en ambitie 2035 gebundeld. Jongeren geven o.a. aan dat ze willen kunnen kiezen voor een school, dat ze graag ook op vervolgonderwijs zoals het mbo goede begeleiding willen en gewaardeerd willen worden om wat ze kunnen. Ook geven ze aan hoe ze in het vervolg bij dit traject betrokken willen worden. Op basis van deze inbreng wil ik met vertegenwoordigende organisaties besluiten hoe we de betrokkenheid van jongeren en ouders in het verdere traject vormgeven.

Ondersteuning initiatieven inclusief onderwijs

De komende jaren zullen de Staatssecretaris van VWS en ik samen met andere betrokkenen inzetten op het ondersteunen van initiatieven die aan de slag willen met inclusief onderwijs. Dit gebeurt op vele manieren. Ik doe dat bijvoorbeeld via het Steunpunt Passend Onderwijs. Conform maatregel 24 van de verbeteraanpak passend onderwijs zal het steunpunt ook de komende jaren subsidie ontvangen. In de plannen voor 2023 en verder is al opgenomen dat het Steunpunt ondersteuning biedt bij het versterken van de randvoorwaarden voor passend onderwijs en bij de te nemen stappen richting inclusief onderwijs. Daarbij wordt ook gekeken naar de positionering tot en samenwerking met andere ondersteuningsstructuren binnen het sociaal domein. De inhoud van de werkzaamheden wordt afgestemd met alle betrokken partijen.

Daarnaast ben ik met betrokkenen aan het verkennen, zoals eerder gemeld in de brief over de borging van de toekomst van De Monnikskap, hoe ik de daar geleerde lessen en expertise beschikbaar kan stellen voor andere scholen die inclusiever onderwijs willen vormgeven.¹⁸

Op basis van de eindrapportage «Naar collectieve financiering van zorg in onderwijstijd»¹⁹ zien de Staatssecretaris van VWS en ik de noodzaak om financiering op school voor leerlingen met een zorgbehoefte eenvoudiger te organiseren. Hierover wordt u dit voorjaar geïnformeerd.

iii. Proces rondom draagvlak voor en de vervolgstappen rondom de werkagenda inclusief onderwijs

Ik heb de afgelopen periode intensief met partijen opgetrokken om te komen tot de contouren van deze werkagenda. Er is breed draagvlak bij betrokken partijen om in ieder geval het komende jaar aan de slag te gaan met deze werkagenda. Diverse partijen hebben aangegeven dat zij nog een concretiseringslag willen maken. We concretiseren de ambitie 2035 nog dit jaar.

¹⁸ Kamerstuk 31 497, nr. 439.

¹⁹ Bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 444.

Draagvlak voor het tempo van realiseren van inclusief onderwijs is sterk verdeeld

Het draagvlak voor het realiseren van inclusief onderwijs is op een aantal onderdelen verdeeld. Dit gaat vooral om het tempo. Een aantal partijen vindt het tempo van de werkagenda niet snel genoeg. Daar tegenover staan onder andere de AOb, CNV en het Lerarencollectief. Zij vinden dat de randvoorwaarden eerst op orde moeten zijn voordat de volgende stappen gezet kunnen worden naar inclusief onderwijs. De randvoorwaarden die door de lerarenvertegenwoordiging genoemd worden zijn: kleinere klassen, goed opgeleid en ondersteunend personeel en duidelijkheid welke ondersteuning een reguliere school moet bieden.

Om bovenstaande reden heeft de vertegenwoordiging van de leraren zich bestuurlijk teruggetrokken uit dit traject. Ik heb begrip voor deze zorgen, maar tegelijkertijd ben ik teleurgesteld dat de lerarenvertegenwoordigers niet betrokken zijn geweest en willen zijn. Het feit dat de leraren een beperkte bijdrage hebben geleverd is een groot punt van zorg bij alle betrokken partijen. Hoewel de leraar niet alleen staat in het realiseren van inclusief onderwijs – *inclusief onderwijs is een opdracht aan alle betrokken partners* – zijn leraren de belangrijkste schakel. Inclusief onderwijs krijgt immers vorm binnen de school en in de klas. Ik blijf in gesprek met deze partijen over hoe ze weer kunnen aansluiten.

Ik herken, net als andere betrokken partijen, dat het belangrijk is om de randvoorwaarden zoveel mogelijk op orde te krijgen. Zo werk ik gezamenlijk met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Werkagenda Samen voor het beste onderwijs²⁰. Deze agenda is in december 2022 vertaald naar een werkplan. Hierin wordt ook prioriteit gegeven aan het beter afstemmen van wat wanneer van een leraar gevraagd kan worden: wat moet er in de initiële opleiding aan bod komen, en wat moet in de beginjaren van beroepsuitoefening, of later worden geleerd. Belangrijke instrumenten hierbij zijn het beroepsbeeld dat wordt ontwikkeld door lerarenorganisaties en het raamplan ontwikkeld door lerarenopleidingen. Ook richten we een curriculumberaad in met vertegenwoordigers van lerarenopleidingen, beroepsgroep en schoolbesturen, waarin we wensen rondom curriculum lerarenopleidingen kunnen wegen, zodat ook dat curriculum niet overladen wordt. Daarnaast hebben de lerarenopleiders, lerarenvertegenwoordigers, schoolbesturen en OCW samen een (nog niet goedgekeurde) aanvraag ingediend bij het Nationaal Groeifonds voor activiteiten die een verdere professionalisering ondersteunen. Ten slotte bezien we ook met scholen hoe inclusief onderwijs het beste georganiseerd kan worden en wat voor deskundigheid naast de leraar kan worden gezet.

Inzetten op ondersteunen en faciliteren van voorlopers

In de tussentijd wil ik wel stappen blijven zetten en daarom sluiten we in de eerste fase aan bij de energie die er al is in het land. Diverse initiatieven – er zijn ruim 100 bij mij bekend – zijn al jaren binnen de huidige context aan de slag met inclusief onderwijs. Soms met personeelstekorten, niet aangepaste wet- en regelgeving, nog niet optimale samenwerking tussen onderwijs en zorg en nog aan te passen lerarenopleidingen. Daarnaast kwam uit onderzoek²¹ naar voren dat 325 schoolleiders

²⁰ Bijlage bij Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 615.

²¹ Van Veen, D. & Steenhoven, P. van der (2021). Werken aan inclusiever voortgezet onderwijs. Verkennend onderzoek onder scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland. Amsterdam: NCOJ.

en -bestuurders uit het po en 62 schoolleiders en -bestuurders uit het vo aangeven al te werken aan inclusief onderwijs.

Daarom kies ik ervoor om de ruimte aan leraren, schoolleiders, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden te bieden om met het tempo en de aanpak van het realiseren van inclusief onderwijs rekening te houden met de ontwikkelingen die er spelen, ook binnen het bredere sociale domein. Maar tegelijkertijd wel stappen te zetten, zoals de eerder genoemde acties, zodat voorlopers en initiatieven die willen starten goed ondersteund worden.

Verdeeldheid over een wettelijke norm voor inclusief onderwijs

De meningen zijn ook verdeeld over het al dan niet formuleren van een wettelijke norm voor inclusief onderwijs. Met name leerling- en ouderorganisaties vinden dat geen vrijblijvende keuze mag zijn. Zij pleiten voor een wettelijke norm, zodat voor alle partijen duidelijk is welke rechten en plichten er zijn voor alle betrokken partijen. Terwijl anderen aangeven dat wettelijke normen niet passen voordat de randvoorwaarden op orde zijn.

We delen dat het toewerken naar inclusief onderwijs niet vrijblijvend is. Het kabinet heeft niet voor niets in het coalitieakkoord uitgesproken hier volgende stappen in te willen zetten. En Nederland heeft de VN-verdragen Handicap en Kinderrechten onderschreven en we zullen deze ook naleven. Het streven is en blijft dat uiteindelijk alle scholen inclusief onderwijs bieden.

Zorgen over de mogelijkheden om maatwerk te bieden

Ten slotte zijn er zorgen over kleine groepen van leerlingen die een specifiek afgestemd aanbod nodig hebben, zoals (zeer) hoogbegaafde leerlingen, en hoe dit kan bestaan bij inclusief onderwijs. Laat ik duidelijk zijn: ook bij inclusief onderwijs blijft er de mogelijkheid bestaan om hier specifiek aanbod voor te hebben, omdat elk kind zich op zijn of haar niveau maximaal kunnen ontwikkelen. Daarbij blijft het voor mij wel voorwaardelijk dat er verbinding wordt gezocht met het regulier onderwijs. Zo kunnen bepaalde onderdelen van het onderwijsprogramma samen met reguliere klassen worden georganiseerd, kan er samen worden gepauzeerd of gesport.

Waar het gaat om (hoog)begaafde leerlingen heb ik in de uitwerking van het plan van aanpak hoogbegaafdheid²² al aangegeven dat het voor een grote groep (hoog)begaafden goed mogelijk is om ook binnen het reguliere onderwijs voldoende uitdaging te bieden, met ruimte voor een aanvullend aanbod binnen en buiten de klas. Zo wordt er aangesloten op wat zij nodig hebben, en leren ze via interactie met andere leerlingen ook wat er breder nodig is in de maatschappij. Voor een specifieke groep blijft het ook binnen inclusief onderwijs mogelijk om voltijds hoogbegaafdheidsonderwijs aan te bieden.

Tot slot

Inclusief onderwijs draagt bij aan de maatschappelijke opgave om toe te werken naar een steeds inclusievere maatschappij. Het onderwijs is een onderdeel van deze beweging, maar kan het niet alleen. Deze opgave kan alleen gezamenlijk worden opgepakt, met partners binnen en buiten het onderwijs en op alle andere facetten binnen onze samenleving zoals bijvoorbeeld een inclusievere arbeidsmarkt.

²² Kamerstuk 31 497, nr. 445.

Deze contouren zijn een eerste stap in het proces, maar op onderdelen is een verdere uitwerking nodig. Er zijn nog wezenlijke vragen te beantwoorden en er zijn terechte zorgen. Daarom is een verdere uitwerking nodig. Die wil ik oppakken, en tegelijkertijd wil ik ruimte laten en ondersteunen waar er nu al mooie dingen gebeuren.

Daarom kies ik er samen met de Staatssecretaris van VWS voor om op de korte termijn aan te sluiten bij de energie die er is om daarna, zodra dat kan, over te gaan naar een meer verplichtend karakter voor onder andere scholen en samenwerkingsverbanden. Dat kan immers pas als we voldoende helder hebben hoe we wet- en regelgeving willen aanpassen. Met als doel dat we zo snel als kan toewerken naar een situatie waarin alle scholen inclusief onderwijs bieden en leerlingen daardoor nog vaker met elkaar, in hun eigen buurt, naar school kunnen.

Ik wil eindigen met een oproep aan eenieder: zet waar mogelijk en waar zich kansen voordoen al stappen. Laten we vooral doen wat nu al kan, ook al zijn de ontwikkelingen die langere tijd nodig hebben, zoals aanpassingen in de huisvesting en aanpassing van de wet- en regelgeving nog niet allemaal gerealiseerd. Zodat steeds meer scholen steeds inclusiever onderwijs bieden.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma