

De langetermijnstrategie volgens de Onderwijsraad

Vlak voor de zomervakantie van 2020 heeft de Onderwijsraad een advies over inclusief onderwijs uitgebracht. Een gematigd advies, waarin bewust gesproken wordt van inclusiever in plaats van inclusief onderwijs. Daarmee geeft de raad aan dat het om een meerjarig proces, met een langetermijnstrategie, gaat. Er wordt geen absoluut einddoel geformuleerd in termen van een unitair onderwijssysteem voor de grote diversiteit van leerlingen. Toch schroomt de raad niet om een lans te breken, voor het langzaam maar zeker ombuigen van het binaire stelsel van regulier en speciaal onderwijs.

De raad ziet meerdere indicaties dat het huidige beleidsprogramma van passend onderwijs piept en kraakt. Te veel leerlingen met een beperking zijn momenteel verstoken van onderwijs, worden onder hun niveau aangesproken, haken vroegtijdig af, gaan naar speciale onderwijsvormen en worden onvoldoende voorbereid op de arbeidsmarkt en een zelfstandig leven. Na zes jaar passend onderwijs vindt de raad dit het momentum om een weg te plaveien voor het toewerken naar inclusiever onderwijs. Hoe kan het onderwijs inclusiever worden voor kinderen en jongeren met een beperking?

Volgens de Onderwijsraad heeft de samenleving, en daarmee ook het onderwijs, de opdracht om mensen met een (fysieke, verstandelijke en/of gedragsmatige) beperking ondersteuning en toerusting te bieden. Zodat ze mee kunnen doen aan onderwijs, maar ook in werk, wonen, zorg, vrije tijd et cetera. De inclusie van mensen met

een beperking is opgenomen in het internationale recht (o.m. VN-verdrag Handicap) en de nationale wetgeving (o.m. Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ), Wet passend onderwijs). De raad signaleert dat mensen met een beperking echter nog te vaak worden buitengesloten of niet in

“Alle scholen moeten voor leerlingen met een beperking klaarstaan.”

staat worden gesteld om mee te doen. De noodzaak voor inclusiever onderwijs wordt wereldwijd, en ook in Nederland, in toenemende mate onderschreven. Daarom wil de raad dat alle scholen, en niet een paar (op basis van vrijwillige keuze), klaarstaan voor leerlingen met een beperking. Overheid, schoolbesturen en schoolleiders zullen hierin gezamenlijk moeten optrekken.

Definitie van inclusiever onderwijs

De Onderwijsraad legt het streven naar inclusiever onderwijs uit in drie (onderling samenhangende) elementen, te weten: (1) ondersteuning en toerusting, (2) thuisnabij en (3) gezamenlijk. In de eerste plaats gaat het erom dat leerlingen met een beperking een goede mix van onderwijs, ondersteuning en toerusting krijgen, die is toegesneden op hun individuele capaciteiten en behoeften. In de tweede plaats wil de raad dat leerlingen met een beperking zoveel mogelijk dichtbij huis naar school gaan. In de eigen wijk, buurt of het eigen dorp (de natuurlijke woon- en leefomgeving). In de derde plaats gaat het erom dat leerlingen met een beperking idealiter worden onderwezen met en tussen leerlingen zonder een beperking. Kortom, leerlingen met en zonder een beperking moeten zo gelijkwaardig mogelijk toegang hebben tot hetzelfde (regulier) onderwijs. Dit geldt in principe voor alle leerlingen met een beperking. Ook voor leerlingen met een visuele en auditieve beperking (cluster 1 en cluster 2), die nu strikt genomen buiten het passend onderwijs vallen. De raad erkent dat dit een 'stip aan de horizon' is en spreekt over een stap-voor-stap invoeringsproces van wel 10 tot 15 jaar.

Drie aanbevelingen met verstrekkende gevolgen

De Onderwijsraad komt met drie aanbevelingen die grote consequenties hebben voor het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs). Daarbinnen worden enkele deel-aanbevelingen gedaan. Hieronder lichten we ze kernachtig toe.

Aanbeveling 1: waarborg ondersteuning en toerusting op alle scholen

De belangrijkste acties die beter garanderen dat alle scholen voorbereid zijn op de komst van leerlingen met een beperking zijn:

a. Baken de doelgroep af.

Afbakening van de doelgroep, van leerlingen met een beperking, stelt scholen in staat gericht beleid te voeren om beter voor hen klaar te staan. Bij passend onderwijs is de groep 'leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte' te vaag en te breed.

b. Verbreed de zorgplicht.

De huidige zorgplicht wordt te smal ingevuld door besturen en scholen. De raad wil de zorgplicht in vier opzichten verbreden: (1) scholen moeten lichte onderwijsondersteuning en toerusting kunnen bieden aan leerlingen met een beperking, (2) scholen moeten zich inspannen om waar nodig lichte zorg voor hen te organiseren in het onderwijs, (3) scholen moeten zich inspannen om leerlingen met een beperking loopbaanondersteuning te bieden en (4) scholen moeten zich inspannen om naast ondersteuning en toerusting thuisnabij en gezamenlijk onderwijs voor leerlingen met een beperking te realiseren. De verbreding van de zorgplicht volgt logischerwijs uit de vertaling van het VN-verdrag Handicap en de WGBH/CZ. Daarmee krijgen besturen en scholen meer (inspannings) plichten jegens leerlingen met een beperking. Het 'wegadviseren' van leerlingen met een beperking wordt daarmee ingedamd.

c. Pas het takenpakket van samenwerkingsverbanden aan.

Schoolbesturen moeten zelf verantwoordelijk worden gehouden voor de lichte ondersteuning en daarvoor moeten ze eigen middelen krijgen van de overheid. Het samenwerkingsverband blijft verantwoordelijk voor het regelen van zware ondersteuning. Verder moet het samenwerkingsverband de inspanningsverplichting krijgen om scholen te helpen bij het toeleiden van leerlingen naar een vervolgopleiding (of het arbeidsproces)



en het teruggeleiden van leerlingen naar een school vanuit een speciale onderwijszorgvoorziening of vanuit een arbeidssituatie. Ook moeten ze zich inspannen voor het regelen van middelen en voorzieningen voor zorg via de gemeenten.

d. Ontwikkel een wettelijke norm voor lichte ondersteuning en toerusting.

Voor de weg naar inclusiever onderwijs is het nodig een norm voor lichte ondersteuning en toerusting in de wet vast te leggen, met gebruikmaking van (1) de Wet gelijke behandeling handicap/ chronische ziekte (WGBH/ CZ), (2) het Referentiekader Passend onderwijs en (3) de ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden en schoolondersteuningsprofielen van scholen. De overheid heeft de taak periodiek (om de 5 jaar) de norm bij te stellen conform de ambitie om steeds inclusiever te worden. De raad advi-

seert om periodiek onderzoek te laten doen naar de parameters waarop het macrobudget wordt gebaseerd, zodat er een toereikend budgetvolume beschikbaar is dat past bij de beleidsambities. Overeenkomstig het lange-termijndoel kunnen er zo steeds minder leerlingen verwezen worden naar lichtere speciale voorzieningen, met name voor 'lichtere vormen' van het (voortgezet) speciaal onderwijs, zoals speciaal basisonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs of (delen van) cluster 4 onderwijs. Hiermee suggereert de raad dat het speciaal onderwijs op de lange termijn beperkt zou kunnen worden tot leerlingen met een (meervoudige) lichamelijke en fysieke beperking (cluster 3).

Aanbeveling 2: breng onderwijssoorten dichter bij elkaar

Deze aanbeveling valt uiteen in de volgende deelaanbevelingen:

a. Bied maatwerk voor leerlingen met een beperking.

Sluit in het onderwijs aan bij de behoeften en capaciteiten van de leerlingen met een beperking door aanpassingen in tijd, plaats en personele bezetting. Dit betekent bijvoorbeeld dat leerlingen met een beperking meer oefentijd kunnen krijgen, dat ze tijdelijk op een andere locatie les kunnen krijgen of dat een andere leraar een deel van de onderwijstijd invult.

b. Neem inclusiever onderwijs als uitgangspunt voor het onderwijshuisvestingsbeleid.

De raad beveelt gemeenten en besturen aan om inclusiever onderwijs als uitgangspunt te nemen voor het onderwijshuisvestingsbeleid en daartoe samen te werken met andere gemeenten, samenwerkingsverbanden en besturen. Als regulier en speciaal onderwijs zich op één locatie bevinden, maakt dit het eenvoudiger maatwerk en flexibiliteit te bieden voor leerlingen met een beperking. En hen samen met leerlingen zonder een beperking onderwijs te laten volgen.

c. Maak expertise en faciliteiten voor inclusiever onderwijs beschikbaar voor alle scholen.

Expertise en faciliteiten voor leerlingen met een beperking zijn nu nog overwegend geconcentreerd op speciale scholen. Het dichter bij elkaar brengen van verschillende onderwijssoorten heeft als voordeel dat expertise, faciliteiten, materialen, methoden en middelen voor ondersteuning en toerusting beter beschikbaar worden voor leerlingen met een beperking, hun ouders en schoolteams.

d. Vergroot expertise van scholen voor inclusiever onderwijs ook door formele scholing.

Inclusiever onderwijs moet nadrukkelijk een plaats krijgen in het curriculum van initiële lerarenopleidingen en ook onderdeel uitma-

ken van nascholingsprogramma's. Dit draagt bij aan cultuurvorming bij en kennisniveau van (aanstaande en zittende) leraren. In veel andere landen, die verder zijn in hun ontwikkeling naar inclusiever onderwijs, is dit ook gedaan.

Aanbeveling 3: breng bekostiging, toezicht, en regelgeving in lijn

De laatste hoofdaanbeveling bevat de volgende deelaanbevelingen:

a. Bekostig schoolbesturen direct voor lichte ondersteuning en toerusting.

De financiële middelen voor lichte ondersteuning en toerusting moeten direct aan de schoolbesturen toegekend worden, zodat zij proactief en preventief kunnen werken. Ook roept de raad op om toe te werken naar versmelting van de verscheidene budgetten voor onderwijs, ondersteuning, zorg en huisvesting. Zo kunnen leerlingen met een beperking beter worden bediend.

b. Bekostig samenwerkingsverbanden op termijn voor alle zwaardere en complexe vormen van ondersteuning en toerusting.

De rijksoverheid moet samenwerkingsverbanden blijven bekostigen voor het organiseren van extra ondersteuning. Voor de langere termijn adviseert de raad ook de bekostiging van de zwaarste ondersteuning over te hevelen naar de samenwerkingsverbanden. Die gaat nu nog direct naar de schoolbesturen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

c. Zorg voor toereikende budgetten, ook voor innovaties.

Er zijn periodieke toereikendheidsanalyses nodig om te bepalen of het huidige bekostigingsniveau en -wijze (een gefixeerd budget op basis van leerlingentellingen) wel past bij de groeiende beleidsambities. Ook is innovatiegeld voor het onderwijsveld nodig om toe te kunnen werken naar inclusiever onderwijs.

d. Werk toe naar integratie van budgetten voor onderwijs en zorg.

Zo doende zijn complexe combinaties van onderwijs, ondersteuning en zorg eenvoudiger te realiseren.

e. Lijn het inspectiekader uit met verbrede zorgplicht.

In het toezichtkader moet waardering komen voor samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen die werk maken van inclusiever onderwijs.

f. Harmoniseer wet- en regelgeving voor onderwijs, ondersteuning en zorg.

De huidige wet- en regelgeving bemoeilijkt het toewerken naar inclusiever onderwijs. Zo verhindert het bestaan van afzonderlijke wetten het in elkaar opgaan van diverse onderwijssoorten en het uitwisselen van personeel. Harmonisatie in één wet voor funderend onderwijs draagt bij aan eenwording van regulier en speciaal onderwijs.

Slotsom

Het is zeer de vraag of en op welke wijze het advies van de Onderwijsraad zijn beslag krijgt in de landelijke doorontwikkeling van passend onderwijs. Wordt de zorgplicht verbreed? Komt er een wettelijk niveau van lichte ondersteuning en toerusting waaraan alle scholen moeten voldoen? Krijgen lerarenopleidingen de taak om inclusief onderwijs in hun curriculum op te nemen? Worden samenwerkingsverbanden gestimuleerd om het speciaal basisonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs bestuurlijk, organisatorisch en financieel te integreren in het regulier onderwijs? Kortom, durft de overheid de bakens te verleggen en een richtinggevende visie op inclusiever onderwijs met bijbehorend implementatieplan, financiering en tijdpad te formuleren? De tijd zal het leren.

IJsbrand Jepma is senior onderzoeker/adviseur bij Sardes en heeft van september 2019 tot april 2020 als tijdelijk raadsadviseur meegeschreven aan het advies van de Onderwijsraad. Deze bijdrage is vanuit zijn positie bij Sardes geschreven.

Bronnen

Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever*. Den Haag: Onderwijsraad.

