

# Inclusiever onderwijs is ook de opdracht van samenwerkingsverbanden

Lezing door Hein Broekkamp (raadsadviseur Onderwijsraad) voor de werkgroep Passend onderwijs van de vereniging Ons Middelbaar Onderwijs (OMO)

16 februari 2023

## Geachte aanwezigen,

Na passend onderwijs werd ook inclusiever onderwijs een landelijk beleidsdoel. Kwam er iets extra's bij? Of was inclusiever onderwijs impliciet altijd al een opdracht voor het onderwijs? En wat staat samenwerkingsverbanden te doen? Samenwerkingsverbanden hebben een verantwoordelijkheid bij het organiseren van inclusiever onderwijs. Het is zelfs hun bestaansrecht! Ik baseer mijn lezing op het advies *Steeds inclusiever*, dat de Onderwijsraad in 2020 uitbracht.

Inclusiever onderwijs is een breed begrip. Ik beperk me in deze lezing tot inclusiever onderwijs voor leerlingen met een beperking. Dat doet de Onderwijsraad ook in het advies. Omdat leerlingen met een beperking een enigszins afgebakende doelgroep vormen. Zonder die afbakening kunnen we het niet zinvol over verantwoordelijkheden of beleid hebben. Vandaar.

Ik ga terug naar het begin, de reden waarom samenwerkingsverbanden in het leven zijn geroepen. Daarna zet ik uiteen wat de raad onder inclusiever onderwijs verstaat. En ten slotte ga ik in op de vraag wat volgens de raad de verantwoordelijkheid van samenwerkingsverbanden zou moeten zijn en hoe die verantwoordelijkheid nog beter kan worden gerealiseerd. Samen met de besturen, de scholen en ook de overheid. Al deze actoren hebben namelijk verantwoordelijkheden bij dit onderwijsvraagstuk.

We gaan terug naar 1901. Toen de leerplicht werd ingevoerd zijn ook plichten rondom het speciaal onderwijs ingevoerd. In de loop van de twintigste eeuw groeide de omvang van het speciaal onderwijs en ontstond een differentiatie in soorten. Om de groei en de kosten te beteugelen zijn in 1990 de beleidsprogramma's Weer Samen Naar School en Leerlinggebonden financiering ingevoerd. Dat beleid werkte niet zoals bedoeld, omdat de omvang van het speciaal onderwijs bleef groeien en de kosten bleven stijgen. Het beleid had een aanzuigende werking. Om die reden is Passend onderwijs ingevoerd. Passend onderwijs kent een zorgplicht voor scholen en een verplichting voor schoolbesturen om deel te nemen aan een samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft te zorgen voor een dekkend aanbod in de regio. Passend onderwijs is in elk geval in één opzicht geslaagd. Voor de overheid werden de kosten met deze constructie beteugeld. Maar waar deden we het allemaal voor?

Het beleid van Passend onderwijs is bedoeld om ondersteuning te organiseren voor leerlingen die dat nodig hebben. De doelgroep is niet zo duidelijk, maar in elk geval gaat het om leerlingen met een lichamelijke of mentale beperking, of een combinatie van beide. Deze groep heeft ondersteuning nodig om überhaupt onderwijs te kunnen volgen, en daarmee deel te kunnen nemen aan de samenleving en regie te voeren over hun eigen leven. Die ondersteuning is op zichzelf niet voldoende. Deze leerlingen moeten ook toerusting krijgen om met hun beperking om te gaan. Bijvoorbeeld: het aanleren van vaardigheden of praktische toerusting, zoals een rolstoel. En ze moeten onderwijs gezamenlijk kunnen volgen, het liefst met zowel leerlingen die een beperking hebben als leerlingen die geen beperking hebben. Dat is namelijk nodig voor hun socialisatie en persoonsvorming. Overigens geldt dat voor alle leerlingen. School hoort een afspiegeling van de samenleving te zijn. Ten slotte moet het onderwijs thuisnabij zijn. Dat vergroot de kansen dat leerlingen vrienden maken. Inclusiever onderwijs bestaat dus uit drie elementen: (1) ondersteuning en toerusting, (2) gezamenlijk onderwijs en (3) thuisnabij onderwijs.

Uit evaluaties blijkt dat passend onderwijs doorgaans voorziet in het bieden van ondersteuning. De evaluaties vertellen ons echter niet of de ondersteuning voldoende is. Het is lastig om dat vast te stellen omdat de doelgroep en de ondersteuningsnormen variëren tussen scholen. Wat betreft andere aspecten van inclusief onderwijs weten we nog minder. Hoe zit het met de toerusting? En hoe met het gezamenlijke en thuisnabije onderwijs? Het enige dat we weten is dat er niet minder, maar zelfs iets meer leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan. Dat is een indicatie dat het onderwijs eerder minder dan meer inclusief wordt.

'Die andere aspecten' van inclusiever onderwijs waren tot 2021 overigens slechts impliciet in het beleid van Passend onderwijs. Er waren geen expliciete doelen wat betreft toerusting, gezamenlijk onderwijs en thuisnabij onderwijs voor leerlingen met een beperking. De Onderwijsraad heeft geadviseerd deze elementen expliciet te benoemen en ze in combinatie na te streven voor de lange termijn. Het onderwijs heeft volgens de raad de principiële taak om 'steeds inclusiever' te worden, zodat alle kinderen en jongeren mee kunnen doen aan de samenleving en daarop worden voorbereid. Inclusiever onderwijs sluit aan bij de wetgeving en het internationaal recht. Het is daarom lovenswaardig dat de minister van Onderwijs inclusiever onderwijs nu wel als expliciet doel heeft gesteld.

Misschien viel het u al op dat ik steeds over 'inclusiever' in plaats van 'inclusief' spreek. Dat doet de Onderwijsraad ook in het advies. 'Een volledig inclusief onderwijssysteem' is namelijk een brug te ver. Omdat gespecialiseerd onderwijs voor een bepaalde groep leerlingen nodig blijft. Wel kunnen er meer mengvormen komen, waarbij speciaal onderwijs en het regulier onderwijs worden gecombineerd. Zo kunnen leerlingen met en zonder een beperking een deel van het onderwijs gezamenlijk volgen en een deel apart. Of het onderwijsaanbod kan op onderdelen worden aangepast. Combineren betekent ten slotte ook dat het personeel van het speciaal onderwijs meer gaat samenwerken met het personeel van het regulier onderwijs. Makkelijk is dit allemaal niet. Vandaar dat de raad voorstelt stapje voor stapje inclusiever te worden. Pas als de randvoorwaarden op orde zijn, kan weer een nieuwe stap worden gemaakt.

Waar komen de samenwerkingsverbanden dan in beeld? Om die vraag te beantwoorden is het zinvol een onderscheid te maken tussen lichte en zwaardere onderwijsondersteuning. Lichte ondersteuning is bijvoorbeeld het aanpassen van toetsen of het geven van gedragstraining. Zwaardere ondersteuning kan het aanpassen van het complete lesprogramma zijn of het frequent inzetten van een persoonlijk assistent.

Wat betreft de Onderwijsraad bieden alle scholen lichte ondersteuning voor leerlingen die dat nodig hebben. Dat lijkt een beetje op de huidige situatie. Maar een cruciaal verschil is dat er een landelijke norm moet zijn voor basisondersteuning, zodat helder is wat elke school moet kunnen bieden en wat een leerling van een school mag verwachten. En ook genoeg geld voor schoolbesturen, zodat scholen voor lichte ondersteuning niet van het samenwerkingsverband afhankelijk zijn. Als schoolbesturen willen, kunnen ze overigens wel samenwerken met andere schoolbesturen in het samenwerkingsverband. Maar dat hoeft niet.

De Onderwijsraad weet dat de overheid het Passend onderwijs nu nog niet zo heeft georganiseerd. Er wordt weliswaar een landelijke norm voor de basisondersteuning ontwikkeld, maar de bekostiging voor Passend onderwijs verloopt vrijwel nog volledig via het samenwerkingsverband. In de lijn van het advies van de Onderwijsraad zouden samenwerkingsverbanden de verdeling tussen lichte en zwaardere ondersteuning kunnen nabootsen en de middelen voor lichtere ondersteuning kunnen verdelen volgens 'het schoolmodel'.

Wat blijft dan als taak voor het samenwerkingsverband over? Het antwoord van de Onderwijsraad is dat samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn voor het organiseren van zwaardere ondersteuning en combinaties van zorg en onderwijs. Een school moet hiervoor altijd het beroep op het samenwerkingsverband kunnen doen. Ook hierbij heeft de Onderwijsraad een taak voor ogen die lijkt op de huidige situatie, maar die toch wezenlijk anders is. Op dit moment hebben samenwerkingsverbanden namelijk vooral een doorverwijsfunctie naar het speciaal onderwijs. Wat de raad betreft krijgt het samenwerkingsverband vooral de taak om scholen te helpen om zwaardere ondersteuning of zorg in te passen op reguliere scholen. Voor de leerling betekent dit namelijk gezamenlijk en thuisnabij onderwijs. De uitdaging is het geld en de expertise op de goede plek te laten landen. En leraren toerusten. Ten slotte moeten verschillende partijen samenwerken. Bijvoorbeeld gedragspecialisten en leraren. Of scholen met zorgpartijen die de school in

komen. Of scholen met de gemeente waar het gaat om geschikte huisvesting voor mengvormen van speciaal en regulier onderwijs. Zoals de naam het al zegt moet het samenwerkingsverband deze samenwerking tot stand brengen en faciliteren.

Inclusiever onderwijs betekent dus dat alle scholen steeds beter klaar staan voor leerlingen met een beperking. Met behulp van het samenwerkingsverband kunnen ze steeds meer voorzieningen op de school organiseren. En ze kunnen ze ook zelf meer organiseren. De norm voor de basisondersteuning kan op termijn steeds een beetje hoger. De lumpsum voor een bestuur moet dan natuurlijk ook omhoog. Elk vijf jaar zou een kleine bijstelling mogelijk moeten zijn.

Inclusiever onderwijs zorgt ervoor dat er minder leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan. Dit zou ook een expliciete doelstelling moeten zijn. Vooropgesteld dat leerlingen met een beperking in het regulier onderwijs of mengvormen goede ondersteuning en toerusting krijgen en daadwerkelijk gezamenlijk en thuisnabij onderwijs volgen.

Dan nog iets over samenwerkende besturen. In het Nederlandse onderwijs zijn verantwoordelijkheden grotendeels bij afzonderlijke schoolbesturen belegd. Schoolbesturen hebben in eerste instantie verantwoordelijkheid voor de eigen leerlingen. Een aantal vraagstukken overstijgen echter het niveau van het bestuur. Voor die vraagstukken moeten besturen samenwerken met andere besturen. Inclusiever onderwijs is daar een voorbeeld van. Besturen moeten samen zien te voorkomen dat de ene school wordt overvraagd omdat zij een aanzuigende werking heeft voor leerlingen met een beperking terwijl andere scholen deze leerlingen weg adviseren.

Daarvoor is een duidelijke norm voor de basisondersteuning nodig en een actief samenwerkingsverband dat stuurt op solidariteit en inclusie. Wat de raad betreft zouden scholen zich daarnaast moeten verantwoorden voor de bijdrage die ze leveren aan inclusiever onderwijs. En ten slotte ook beloond moeten worden als ze stappen op dit terrein zetten. Besturen hebben er dan meer belang bij inclusiever te worden.

Ten slotte. Er staat meer op het spel dan waardering van de inspectie of geld. Het gaat er om welke samenleving we willen zijn en wat we willen uitdragen naar kinderen en jongeren. Iedereen mee laten doen is vooral een principiële keuze.

Hein Broekkamp,  
raadsadviseur bij de Onderwijsraad, projectleider bij advies 'Steeds inclusiever'

*Over OMO:*

*Het schoolbestuur OMO omvat 34 scholen voor voortgezet onderwijs in de provincie Noord-Brabant. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van OMO in de besturen van de tien samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs waarin het OMO schoolbestuur participeert. De werkgroep buigt zich onder meer over de vragen hoe governance, beleid en kwaliteitszorg kunnen worden afgestemd en hoe kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. Een van de nieuwe ontwikkelingen is de beweging naar inclusiever onderwijs, die sinds 2020 geldt als een landelijk beleidsdoel.*