

Position paper Van passend naar inclusief onderwijs: 10 jaar onderweg

6 februari 2024

Kern van dit paper

- Inclusief onderwijs betekent kennis, expertise, tijd en ruimte inzetten om de leeromgeving zo aan te passen dat steeds meer kinderen en jongeren hier optimaal van kunnen profiteren.
- Passend, inclusief onderwijs is onderdeel van een inclusieve maatschappij. Om deze vorm van inclusiviteit te realiseren is een integrale Rijksvisie en integrale financiering nodig.
- Voor structurele nieuwe taken moeten samenwerkingsverbanden structureel gefinancierd worden en voldoende ruimte krijgen om hun verantwoordelijkheden te kunnen uitvoeren.
- De groei van zorgvragen en de groei van het gespecialiseerd onderwijs zijn maatschappelijke problemen. Een oplossing moet breder dan alleen in het onderwijs gevonden worden.

Terugblik op een decennium

In 2014 is passend onderwijs gestart. Met als belangrijkste doel om ieder kind en iedere jongere passend onderwijs en passende ondersteuning te bieden. Om deze opdracht uit te voeren zijn landelijk samenwerkingsverbanden passend onderwijs gevormd van schoolbesturen voor het primair, voortgezet en gespecialiseerd onderwijs¹. Deze samenwerkingsverbanden zijn in hun regio aan de slag gegaan met het ontwikkelen van een dekkend netwerk van voorzieningen voor onderwijs en ondersteuning. Ambitie was dat zoveel mogelijk kinderen en jongeren hun schoolloopbaan zonder onderbrekingen konden doorlopen en een goede start op de arbeidsmarkt konden maken. We zijn nu 10 jaar onderweg. Een goed moment om terug te kijken op die eerste periode, een aantal ontwikkelingen te markeren en onze visie te geven op wat nodig is voor de komende jaren.

1. Ontwikkelingen in het netwerk van samenwerkingsverbanden: partners voor de jeugd

Samenwerkingsverbanden werken sinds hun vorming in 2014 aan integraal beleid. Zij hebben een belangrijke regierol in het netwerk van gemeenten en andere partners met als doel een doorgaande ontwikkeling voor kinderen en jongeren te realiseren. We kunnen na 10 jaar constateren dat er een krachtig en landelijk dekkend netwerk voor de jeugd is ontstaan. Het succes van samenwerking voor de jeugd is echter mede afhankelijk van politieke keuzes. Samenwerkingsverbanden en gemeenten ondervinden grote druk door de hervorming van het jeugdstelsel. Het groeiende tekort aan personeel in onderwijs, opvang en zorg stelt onze regio's bovendien voor een enorme uitdaging. Wij pleiten al jaren voor een integrale Rijksvisie op de ontwikkeling van de jeugd.

2. Ontwikkelingen in de opdracht van samenwerkingsverbanden: naar inclusief onderwijs

In de afgelopen jaren is een verschuiving van passend naar inclusief onderwijs ingezet. Met inclusief onderwijs wordt landelijk beoogd dat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoeften dichtbij huis naar dezelfde school kunnen en als het kan in dezelfde klas zitten. Voor die leerlingen voor wie dit nodig is, blijft er (tijdelijk) plek in een specialistische setting. Het gespecialiseerd onderwijs moet hiernaast een specialistisch netwerk worden, dat zijn expertise binnen inclusievere scholen inzet².

¹ In dit [position paper](#) wordt uitgelegd wat samenwerkingsverbanden zijn en doen.

² <https://open.overheid.nl/repository/ronl-393a1daf-18d7-404b-a574-cf55f776cdac/1/pdf/kamerbrief-evaluatie-en-verbeteraanpak-passend-onderwijs.pdf>

De context centraal

Als samenwerkingsverbanden zien wij inclusief onderwijs als een onderwijspraktijk in ontwikkeling, waarin diversiteit het uitgangspunt is³. Een sterke pedagogische basis met voorzieningen van hoge kwaliteit is voorwaardelijk voor inclusief onderwijs⁴. Onderwijs van hoge kwaliteit werkt preventief voor veel zaken die we als opvallend of ‘afwijkend’ zijn gaan beschouwen. Bij de start van passend onderwijs is als doel geformuleerd dat kinderen en jongeren in staat moeten worden gesteld het beste uit zichzelf te halen. Onderwijs heeft zo onbedoeld bijgedragen aan een samenleving waarin de individuele leerling centraal staat. Wij geloven dat we oplossingen moeten zoeken in de context, in het inzetten van kennis, expertise, tijd en ruimte om de leeromgeving zo aan te passen dat steeds meer kinderen en jongeren er optimaal van kunnen profiteren⁵.

Succes van passend onderwijs

Als samenwerkingsverbanden dragen we er aan bij dat steeds meer kinderen en jongeren onderwijs volgen in een reguliere onderwijssetting. Expertise uit het gespecialiseerd onderwijs wordt ingezet om het onderwijs zo aan te passen dat zoveel mogelijk kinderen en jongeren hiervan profiteren. Voor een deel van de kinderen en jongeren zal gespecialiseerd onderwijs (tijdelijk) nodig blijven. Dat is vooral van belang voor de groep die recht heeft op onderwijs en op dit moment nog niet deelneemt aan onderwijs. We zien dat de instroom in het gespecialiseerd onderwijs voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door instroom van kinderen en jongeren uit kinderdagcentra, dagbesteding en zorg. Deze kinderen en jongeren namen voor de invoering van passend onderwijs niet deel aan het onderwijs. Dat het nu lukt om voor deze groep onderwijsdeelname mogelijk te maken, is een mooi succes. Het sluit bovendien aan bij de doelstelling uit het VN Verdrag Handicap waaraan Nederland zich heeft verbonden. Het is onze ambitie dat deze groep op termijn ook kan deelnemen aan onderwijs in een reguliere setting.

Groei van het gespecialiseerd onderwijs

Er is al enige tijd sprake van groei van het gespecialiseerd onderwijs⁶. Die groei kan onder meer verklaard worden door de (onder)instroom vanuit dagbesteding en zorg en een langere verblijfsduur. Het capaciteitsprobleem dat in het gespecialiseerd onderwijs is ontstaan, zien wij ook als een effect van het doorverwijzen van kinderen en jongeren naar een meer gespecialiseerde setting. In plaats van individuele toelaatbaarheidsverklaringen tot het gespecialiseerd onderwijs, zijn meer ruimte in wet- en regelgeving en structurele investeringen nodig om de context van het onderwijs zo aan te passen dat alle kinderen en jongeren hiervan kunnen profiteren.

Ombuigen vraagt procesregie

Bij de start van passend onderwijs in 2014 was er nog geen duidelijke, landelijke opdracht tot het bereiken van meer inclusiviteit. De ambitie op inclusie die het Rijk voor 2035 heeft gesteld wordt inmiddels breed omarmd. Het proces om daar te komen vraagt om goede regie, duidelijke processtappen en een hoge mate van gezamenlijk en niet-vrijblijvend optrekken van scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en alle andere partners in het netwerk voor de jeugd.

³ Route naar inclusief onderwijs, steunpunt passend onderwijs, november 2021.

⁴ Een sterke basis door krachtige samenwerking. Notitie van VNG, PO-Raad, VO-raad, MBO Raad en BMK, in verbinding met de sectorraad GO, netwerk LPO en sectorraad samenwerkingsverbanden VO (september 2022).

⁵ Van individueel naar inclusief onderwijs. Bert Wienen (2023).

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/0e240055-fa2f-4320-909a-fbfa13498b39/file>

3. Ontwikkelingen in de bekostiging van samenwerkingsverbanden: niet passend bij de opgave

De samenwerkingsverbanden hebben in de afgelopen jaren veel extra taken gekregen, zoals de ondersteuning aan nieuwkomers, de ombouw van residentieel onderwijs, intensieve samenwerking met de jeugdhulp en het realiseren van inclusie. Voor vrijwel alle maatschappelijke opgaven die zijn gedecentraliseerd, zijn in de afgelopen jaren extra Rijksmiddelen beschikbaar gesteld. Zo zijn de uitgaven op de jeugdhulp fors gegroeid. Voor de groei van het gespecialiseerd onderwijs zijn geen extra middelen beschikbaar gekomen. Ook de instroom van kinderen en jongeren uit zorg in onderwijs is niet gevolgd door bijbehorende zorgbudgetten. Als budgetten niet meegroeien met een stijgende vraag, dan komen kinderen en jongeren in de knel. Samenwerkingsverbanden vullen deze tekorten nu aan in de vorm van extra arrangementen.

Structurele en integrale financiering nodig

Voor structurele opgaven moeten samenwerkingsverbanden voldoende en structureel gefinancierd worden. Anders gaan nieuwe taken ten koste van de ondersteuning aan andere kinderen en jongeren in een samenwerkingsverband. Als samenwerkingsverbanden zien we de afbouw van residentiële jeugdhulp en de ombouw van residentieel onderwijs naar thuisnabije vormen van onderwijs en ondersteuning als een belangrijke stap in het realiseren van meer inclusiviteit. Ook hiervoor geldt echter dat er voldoende en structurele financiering nodig is.

Tot slot

Met dit position paper hebben we onze visie op inclusief onderwijs opnieuw uiteengezet. We hebben ook duidelijk gemaakt welke omslag in denken en doen en welke investeringen nodig zijn om inclusief onderwijs te realiseren. Wij hopen dat een volgend kabinet de route die we samen zijn ingeslagen, blijft registreren en faciliteren. Als partners in het netwerk voor de jeugd zetten wij onverminderd in op het creëren van ruimte om de leeromgeving zo aan te passen dat steeds meer kinderen en jongeren er optimaal van kunnen profiteren.

Namens Netwerk LPO en Sectorraad swv vo,
Jetta Spaanenburg en Marieke Dekkers