

## Inclusief onderwijs als spiegel van en motor voor de Inclusieve Samenleving – VNG Visie

### Inleiding

In 2005 was de overheid van mening dat er een nieuw stelsel nodig was om knelpunten in het tot dan toe geldende zorgstelsel voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoefte op te lossen. De verschillende modellen die tussen 2005 en 2012 getest werden, hebben uiteindelijk geleid tot de invoering van passend onderwijs.

Om voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs te realiseren, werken alle reguliere scholen en scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs, behoudens instellingen voor cluster 1 en 2, voortaan samen in regionale samenwerkingsverbanden. Over de inzet van middelen voor lichte en zware ondersteuning in het onderwijs, stellen de schoolbesturen in het samenwerkingsverband gezamenlijk een ondersteuningsplan op. Dit plan wordt afgestemd met de gemeente in een OOGO.

Passend Onderwijs was een decentraliserende stelselwijziging die, blijkens de Memorie van Toelichting, in eerste instantie een oplossing moest zijn voor organisatorische problemen (bureaucratie, complexiteit en onhelder belegde verantwoordelijkheden). In tweede instantie moest een financieel probleem opgelost worden (het oude stelsel kende met leerlinggebonden financiering een open-einde regeling). In derde instantie kwamen de doelstellingen voor leerlingen aan bod in de Memorie van Toelichting. Voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte wordt zo passend mogelijk onderwijs gerealiseerd doordat zij meer en snellere hulp op maat krijgen als zij dat nodig hebben. De beleidsinstrumenten zijn vooral ingezet op het niveau van besturing en financiën. Verondersteld werd dat deze instrumenten leiden tot veranderingen in scholen en dat ze zo uiteindelijk leerlingen ten goede zouden komen. Lokale partners moesten die veranderingen bewerkstelligen, zo wilde de beleidstheorie. Zo bezien kunnen we stellen dat Passend Onderwijs is ingezet als herverdelingsvraagstuk en niet als inhoudelijke verandering. Als VNG bepleiten wij dat deze inhoudelijke verandering, in stappen leidend tot volledig inclusief onderwijs als onderdeel van een inclusieve samenleving, er wél komt.

De stelselwijziging wordt na 5 jaar uitgebreid geëvalueerd. Het Nationaal Regieorgaan Onderwijs coördineerde over de gehele looptijd een grote hoeveelheid deelonderzoeken die leidden tot het [eindrapport Evaluatie Passend Onderwijs](#) dat op 27 mei 2020 werd gepresenteerd. De minister van OCW heeft ervoor gekozen om haar landelijke partners uit het veld te betrekken bij het formuleren van een ambitie voor de toekomst van Passend Onderwijs en een beleidsreactie op de deze evaluatie naar de Kamer middels een 'veldtraject' dat al loopt sinds eind 2019. De beleidsreactie zal kort na het reces worden gepresenteerd.

Deze beleidsevaluatie vraagt van ons als VNG duidelijke standpuntinname over hoe wij menen dat de ambities van passend onderwijs gerealiseerd kunnen worden. Dit standpunt is vanuit gemeenten bezien onlosmakelijk verbonden met een visie op de lokale (inclusieve) samenleving. Zo'n overkoepelende en bestuurlijk gedragen visie is nog niet VNG breed vastgesteld. In de strategische visie [gemeenten '24](#) wordt door de VNG wel benoemd dat we een gedeelde opvatting nodig hebben. Inclusief onderwijs en een inclusieve samenleving zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Inclusief onderwijs is immers zowel een spiegel van als een voorbereiding op het leven in de bredere inclusieve gemeenschap. Als wij een inclusieve gemeente of gemeenschap willen zijn dan is inclusief onderwijs daarvoor een voorwaarde.

## 1. VNG Visie: Inclusief onderwijs in een inclusieve samenleving

Als startpunt voor een gemeentelijke visie op de inclusieve samenleving kunnen we kijken naar de gezamenlijke uitgangspunten voor de decentralisaties, opgesteld door IederIn, Per Saldo en Mind (bijlage 3) en dit voorjaar geagendeerd in de commissie ZJO. Hoewel deze notitie 'slechts' is gericht op de toegang in het Sociaal Domein geeft het ons wel de richting aan die een bredere gemeentelijke visie op zou gaan.

De kernzin uit die notitie komt uit de eerste van de 9 bedoelingen van de decentralisatie:

*Het bevorderen van een inclusieve samenleving vormt een belangrijk richtsnoer voor het gemeentelijk beleid. De ratificering van het VN-Verdrag voor gelijke rechten voor mensen met beperkingen maakt dit streven actueler dan ooit. Kiezen voor inclusief beleid is investeren in de toekomst. De kosten gaan voor de baten uit, maar de stapsgewijze opbouw van de inclusieve en toegankelijke samenleving is gewenst en noodzakelijk. En vormt de basis voor de vernieuwing in het sociaal domein.*

De bovengenoemde 9 bedoelingen geven een beeld van de denkrichting voor een visie op de rol van gemeenten bij het inrichten van een inclusieve samenleving.

1. Inclusie en toegankelijkheid als basis
2. Lokaal kan beter worden ingespeeld op de hulpvraag en context van inwoners
3. Minder bureaucratie en een responsieve overheid
4. Integraal werken en schotten wegnemen
5. Eigenaarschap van inwoners centraal
6. Meer democratie door uitvoering op lokaal niveau
7. Tijdige ondersteuning als uitgangspunt
8. Kwaliteit en efficiëntie gaan samen
9. Maatwerkruimte voor lokale beleidskeuzes

Bij de analyse van de evaluatie passend onderwijs, en met name bij het onderzoeken wat er nodig is om te komen tot het gewenste streefbeeld van daadwerkelijk inclusief onderwijs is de portee van deze notitie steeds in het achterhoofd gehouden. Dat leidt ons als vanzelf naar de conclusie dat daadwerkelijk inclusief onderwijs het streefbeeld moet worden (of blijven) van de ontwikkelingen in het stelsel van Passend Onderwijs.

### Leeswijzer

Het punt voor het blijven streven naar inclusief onderwijs wordt gemaakt en verduidelijkt in het volgende hoofdstuk. Vervolgens plaatsen wij die ambitie in hoofdstuk 3 in het perspectief van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en van het huidige onderwijssysteem. Hierop volgt in hoofdstuk 4 een analyse wat er nodig is om verdere stappen naar inclusief onderwijs te kunnen zetten en brengen wij in hoofdstuk 5 in kaart wat gemeenten kunnen doen om het gewenste einddoel dichterbij te brengen. Tenslotte verzamelen we de bevindingen en conclusies van het voorgaande, aangevuld met punten uit bijlage 1

Tenslotte leggen we de expliciete verbinding van de vraagstukken in het Passend Onderwijs met de Onderwijshuisvesting en het Leerlingenvervoer. Een verbinding die in het evaluatierapport goeddeels ontbreekt.

In bijlage 1 analyseren we de 10 belangrijkste doelstellingen van Passend onderwijs ieder voor zich aan de hand van 4 vaste punten: Wat is succesvol? Wat is niet bereikt en waarom niet? Visie VNG en wat is daarvoor nodig? Rol en acties van de VNG. Vanzelfsprekend komen de acties van de VNG per doelstelling ook terug in de hoofdtekst onder het kopje 'wat kan de VNG doen?' De (mogelijke activiteiten en inspanningen van de VNG komen tevens in deze tekst terug onder de vraag: Wat kan de VNG bijdragen aan de beweging naar Passend Onderwijs.

## **2. Inclusief onderwijs en stip op de horizon**

Het evaluatierapport roept in, de inleiding, de overheid om helderheid te bieden over de doelgroep van passend onderwijs, over de doelen (voor met name leerlingen) en over de gewenste langetermijnontwikkeling. Zijn speciale klassen in het regulier onderwijs een streefbeeld of vormen ze een tussenstap op een lange weg naar inclusiever onderwijs?

Dit onderwerp is besproken in de VNG commissie ZJO waarbij de commissie heeft uitgesproken dat de inzet van de VNG zou moeten zijn om totale inclusie na te streven met een volledig gedeeld aanbod voor alle leerlingen. De doelgroep van Passend Onderwijs bestaat wat ons betreft dus logischerwijs uit alle kinderen en jongeren in Nederland. In die zin is Passend Onderwijs vergelijkbaar met de WMO. Er kunnen specifieke maatregelen worden genomen om de participatie van groepen mensen of individuen te bevorderen maar minstens zo belangrijk zijn de collectieve voorzieningen die het voor iedereen 'normaal' maken om te participeren.

Passend onderwijs zou zo moeten passen bij onze ambities naar een volledig inclusieve samenleving. De stelselwijziging geeft mogelijkheden om kinderen te includeren en niet meer te bestempelen. Een onderbelicht aspect van inclusief onderwijs is dat het kinderen op een natuurlijke wijze voorbereidt op een inclusieve samenleving. In dat kader zien veel gemeenten inclusief onderwijs niet alleen in het licht van verschillen in beperkingen maar ook in het licht van verschillen in achtergrond en afkomst. Inclusief onderwijs betekent dat de school zo is ingericht dat iedereen zich daar welkom voelt.

De oproep in de evaluatie roept tot het benoemen van doelgroepen verhoudt zich wat ons betreft dus niet tot het streefbeeld van inclusief onderwijs. Vanuit inclusie geredeneerd vertrekt een doelstelling (en dus ook het monitoren of die doelstelling behaald wordt) vanuit de samenleving en niet vanuit bepaalde doelgroepen.

Wij beantwoorden de in de eerste alinea genoemde vragen dus als volgt:

- **De doelgroep van passend onderwijs bestaat uit alle kinderen**
- **Het einddoel of streefbeeld is totale inclusie met een volledig gedeeld aanbod voor alle leerlingen**

Het traject dat we met de bevindingen van deze evaluatie inzetten om het stelsel te verbeteren moet de door ons gekozen doelgroepdefinitie en het einddoel steeds in het oog houden.

### **3. Maatschappelijke ontwikkelingen, prestatiedruk en het onderwijssysteem**

De verwachtingen van kinderen in het onderwijs (zowel formeel als impliciet) zijn de laatste jaren steeds hoger geworden. In die context vallen vanzelf steeds meer kinderen op die niet binnen de bandbreedte van die verwachtingen passen. Deze ontwikkeling vindt natuurlijk niet alleen binnen het onderwijs plaats maar wordt daar wel nog duidelijker dan op andere plaatsen in de maatschappij zichtbaar. De neiging is daar groot, ironisch genoeg juist doordat we jeugdhulp en onderwijs nader tot elkaar brengen, om het niet vallen binnen de norm te diagnosticeren tot een stoornis. Werkelijk inclusief onderwijs is ook gericht op het accepteren van een bredere variatie onder kinderen. Zonder deze variatie van een medisch label te voorzien dat direct om speciale ondersteuning vraagt

Deze ontwikkeling dient op alle niveaus onderkend en onderzocht te worden. Dat vraagt om een focus die zich richt op alle domeinen van onderwijs en niet alleen op het kwalificerende aspect. Dit betekent concreet voor de scholen dat de ondersteuning die de school zelf kan bieden aan alle leerlingen versterkt en verbeterd moet worden (de basisondersteuning). Ook vraagt het om een discussie over het onderwijssysteem als geheel en de verbinding met de jeugdhulp. Proberen we met passend onderwijs inclusief onderwijs niet in te voeren in een gedateerd systeem? Moeten we niet toe naar een nieuw concept van brede, ontwikkelingsgerichte voorzieningen met een gecombineerd aanbod van onderwijs, opvang, jeugdhulp en zorg, vrijetijdsbesteding en een variëteit aan professionals binnen de schoolcontext? De integrale kindcentra zijn een prachtig voorbeeld van anders kijken en anders organiseren. Immers: Goed en inclusief onderwijs is de beste preventie in de jeugdhulp.

### **4. Wat is er nodig voor de beweging naar inclusief onderwijs?**

In de reacties op de evaluatie ontstaat een tweedeling tussen partijen die de stip op de horizon willen plaatsen om zo de beweging op gang te houden en partijen die adviseren om de grote vergezichten even los te laten om eerst de basis op orde te krijgen. Wij zijn van mening dat de stip waar wij naartoe werken stevig geplaatst dient te worden omdat die juist helpt om de beweging erin te houden. Wat die stip op de horizon betreft; Voor de langere termijn vraagt dit in bestuurlijke zin eigenlijk om één Minister van Jeugd, of in ieder geval de integratie van wetten als de Onderwijswetten waaronder Passend Onderwijs is geregeld, de Wet op de Expertisecentra, Jeugdwet, het jeugddeel van Publieke Gezondheid en de Wet op de Kinderopvang (nu vier ministeries). Al deze wetten vragen ook nu al om een sterkere sturing vanuit gemeenten.

Er zijn in de afgelopen 5 jaar lokaal veel initiatieven ontplooid om de ontwikkeling richting inclusief onderwijs te bespoedigen. Inclusie wordt in de evaluatie en de reacties daarop vooral vanuit voorzieningen en systemen beschreven. In de regio's zijn in de afgelopen jaren tal van inclusieve aanpakken ontwikkeld van (primaire en voortgezet) onderwijs, jeugdhulp en zorg en van flexibel arrangeren wat een kind of jongere, een gezin of een school nodig heeft. Inclusie is ook een andere manier van kijken, samenwerken en doen, vanaf het begin, om het best passende aanbod voor ieder kind te kunnen realiseren. Analoot aan het bredere sociaal domein is er een (verdere) transformatie nodig om tot inclusief onderwijs te komen.

Uit de evaluatie blijkt dat leerkrachten gefrustreerd raken omdat zij zich onvoldoende in staat voelen passend onderwijs te bieden. Leerkrachten wijten dat aan verzwaring van de problematiek bij een gelijk blijvende groepsgrootte en aan onvoldoende ondersteuning binnen de school. Uit de coronaperiode

hebben we tevens geleerd dat veel onderwijsprofessionals meer rust en pedagogische ruimte voelden en aangaven meer zicht op de individuele kinderen te hebben in de weken dat er met halve klassen werd gewerkt. Dit is een belangrijk geluid. Tegelijk dienen we in het oog te houden dat de context van een school steeds uitgangspunt moet zijn voor het zoeken van de oplossing. Kleinere groepen is niet een generieke oplossing. In de geest van decentrale wetgeving dient steeds bekeken te worden welke benadering in welke context kan werken. Daarbij past een verschuiving van de focus voor het vinden van oplossingen. Daarvoor moeten we dan meer per school dan per samenwerkingsverband gaan kijken.

Een veelgehoorde ambitie in de beweging naar inclusief onderwijs is het (nog) beter bij elkaar brengen van jeugdhulp en onderwijs. Een verdere verbetering van de wisselwerking en afstemming tussen die systemen is zeker mogelijk en gewenst. Wel dienen we daarbij steeds in het oog te houden dat de manier van afstemming dienend is aan het uiteindelijke doel van inclusief onderwijs. Zo zien we op sommige plaatsen al dat het toepassen van het 'zorg in de context principe' leidt tot aparte groepen voor autisme, hoogbegaafdheid of PDD-nos. Die beweging leidt tot labeling en segregatie op de school en is daarmee tegengesteld aan de inclusiviteitsgedachte die aan het beleid ten grondslag zou moeten liggen. Zorg in het onderwijs brengen zonder de jeugdhulp gelijktijdig (verder) te transformeren draagt het risico in zich dat het verdere medicalisering en meer labeling juist in de hand werkt.

Een andere veelgehoorde wens is om te komen tot een landelijke norm voor basisondersteuning. Deze norm mag nu nog lokaal worden ingevuld. Zo'n gedachte doet wat ons betreft weinig recht aan de bovengenoemde noodzaak om juist vanuit de lokale en de schoolcontext te bezien welke aanpak gewenst is. Uit de evaluatie blijkt ook dat een meerderheid van het veld tegen zo'n landelijke norm is. Men vreest een vaag geformuleerde weinig ambitieuze norm. Daarnaast draagt zo'n minimumnorm altijd het risico in zich dat hij juist als maximumnorm zal werken. Gelet op de toon in de debatten over Passend Onderwijs lijkt de wens van de Kamer om tot een landelijke norm te komen niet te stoppen. Wij stellen voor om van die nood een deugd te maken door te kiezen voor een dynamische norm voor basisondersteuning die in de loop der jaren steeds inclusiever wordt. En door scholen of samenwerkingsverbanden te belonen met ondersteuning en/of financiële middelen als zij ervoor kiezen om op die ontwikkeling van de norm vooruit te lopen.

Voor de toepassing van werkzame oplossingen dient wel meer budgettaire ruimte te worden gecreëerd. De spiraal van meer doorverwijzing naar speciaal onderwijs dus minder middelen in de reguliere context dus meer doorverwijzing naar speciaal onderwijs dient te worden doorbroken. Het initiatief en dus ook de middelen voor contextgerichte aanpakken kan zowel van gemeenten als van samenwerkingsverbanden als van scholen komen. Zij hebben daarvoor echter wel meer budgettaire ruimte nodig. Het geeft aan dat inclusiever onderwijs vraagt om een extra investering die zichzelf niet geheel binnen het stelsel van onderwijs en jeugdzorg terugverdient. De (maatschappelijke) baten voor de leerlingen en de samenleving liggen verderop in het leven. De benodigde investering kan niet vanuit de huidige budgetten van scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten worden geleverd.

## **5. Wat kunnen gemeenten bijdragen aan de beweging naar inclusief onderwijs?**

Wat in ieder geval nodig is, is een betere verbinding tussen de inclusiviteitsambities van het onderwijs en de ambities voor een inclusieve samenleving van de gemeente. Wat willen we nu in deze stad, dorp of wijk bereiken? Hoe streven we hier naar inclusiviteit? Wat is daarvoor nodig? Welke professionals hebben we daarvoor nodig?

Na de laatste gemeenteraadsverkiezingen deed een groep lokale bestuurders een (door VNG en VWS ondersteunde) oproep aan degenen die de colleges gingen vormen. De oproep kwam erop neer dat de collegevorming hét moment was om de ambities van een inclusieve samenleving op het niveau van de gemeente vorm te geven en te laten landen in collegeprogramma's en lokale inclusieagenda's. Onderwijs werd in deze oproep genoemd als één van de terreinen waar de inclusieve samenleving moet worden vormgegeven. Deze oproep heeft breed weerklank gevonden en vele gemeenten zijn aan de slag gegaan met een inclusieagenda. Maar deze beweging zou nog verder kunnen worden gebracht waar het gaat om inclusief onderwijs.

De VNG heeft zich gecommitteerd aan het programma 'Mét andere ogen'. Dit programma wordt gevoed vanuit de uitvoeringspraktijk in 11 inspiratieregio's en op bestuurlijk en uitvoerend niveau ondersteund door alle koepelorganisaties die iets te maken hebben met jeugd, zorg en onderwijs. In het rapport 'mét andere ogen' uit 2018 van bestuurlijk ambassadeur René Peeters, vastgesteld door de bestuurders van al de koepelpartijen wordt aanbevolen om gemeenten als verbindend regisseur (niet hiërarchisch) te laten optreden om de aansluiting onderwijs-zorg-jeugd vorm te geven of te optimaliseren. Uit de recent verschenen midterm-review van het programma blijkt dat er op veel plaatsten nog een verbetering van de invulling van die regierol nodig is.

Bij een gedecentraliseerd stelsel behoort horizontaal toezicht. Dat toezicht op de twee intrinsiek verbonden stelsels (jeugdhulp en onderwijs) kan op regionaal niveau nog beter verbonden worden. Centraal draaipunt daarin zouden de OOGO's moeten zijn (zie ook punt 4). In dat kader onderschrijven wij de adviezen die door Met Andere Ogen zijn gedaan in hun reactie van 6 juli 2020 op de contourennota:

- Streef naar een herziening van de vrijblijvendheid tussen afspraken van gemeenten op het gebied van (passend) onderwijs, jeugd en zorg en de inkoop van jeugdhulp en zorg.
- Stimuleer en verbeter het datagebruik en – onderzoek op lokaal en regionaal niveau om meer inzicht te genereren in wat werkt en beleid te kunnen (bij)sturen waar de praktijk dat vraagt.

Uit een onderzoek van bureau Zunderdorp in opdracht van de VNG naar het functioneren van OOGO's blijkt dat in die OOGO's op zijn best wederzijdse afstemming plaatsvindt tussen het gemeentelijk jeugdplan en het ondersteuningsplan van het onderwijs en wordt gereflecteerd op de samenwerking. Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is diffuus. De wijze waarop onderwijs-jeugd in overlegstructuren is geborgd evenals de invulling van het OOGO (lees: ondersteuningsplan en jeugdplan) verschilt sterk. Waar de één het OOGO als 'een feestje' beschrijft noemt de ander het 'een rituele dans'. De aanbevelingen aan gemeenten die uit het onderzoek voortkomen kunnen grotendeels ingevuld worden vanuit de bovengenoemde aspecten, het actief oppakken van de regierol en het bij elkaar brengen van de ambities naar een inclusieve samenleving.

Een verplicht overleg als het OOGO draagt het risico in zich dat het overleg zelf van middel tot doel wordt verheven. Daarop moeten gemeenten en hun partners steeds alert blijven. Het OOGO zou gericht moeten zijn op het verkrijgen van meer inclusie, het gesprek over de maatschappelijke rol van het onderwijs in die specifieke gemeentelijke context en het maken van gezamenlijke afspraken over inzet vanuit het brede sociaal domein. Daarnaast is het van belang dat in het OOGO afspraken worden gemaakt over het voorkomen van labeling ten bate van onderwijsvoordelen.

## **6. Wat kan de VNG bijdragen aan de beweging naar inclusief onderwijs?**

### **a. Lobby**

In de contacten met de betrokken ministeries kan de VNG de beleidskeuzes die hierboven genoemd zijn in de paragraaf 'wat is er nodig' onder de aandacht brengen. Het ministerie van OCW werkt aan een contourennota naar aanleiding van de evaluatie. Deze contourennota vormt de kern van de beleidsreactie op die evaluatie die het ministerie aan de Kamer zal sturen. Vervolgens kan de VNG ook richting de betrokken Kamerleden deze hoofdpunten aandragen en toelichten.

De hoofdpunten die in de **lobby** voor de kortere termijn naar voren moeten komen zijn

- Vaststellen van een duidelijke doelstelling waar we naartoe willen. Inclusief Onderwijs als spiegel ván en motor vóór een Inclusieve samenleving. Aanpassingen om het stelsel op orde te brengen moeten hier dienend aan zijn.
- Als we naar inclusiever onderwijs toe willen vraagt om een extra investering die zichzelf niet geheel binnen het stelsel van onderwijs en jeugdzorg terugverdient. Die extra middelen zijn nu bij gemeenten noch schoolbesturen aanwezig.
- Om te beginnen dient de spiraal doorbroken te worden die door de extra toestroom naar het speciaal onderwijs wordt veroorzaakt. Deze is binnen Passend Onderwijs ongewenst maar legt ook een steeds hoger beslag op de gemeentelijke budgetten voor het leerlingenvervoer. Hiervoor is een herijking van het budget voor Passend Onderwijs noodzakelijk.
- Uiteindelijk moeten in een gedecentraliseerd stelsel de oplossingen in de maatschappelijke en schoolcontext worden gezocht en gevonden. Landelijke regels moeten dit zo min mogelijk belemmeren.
- De door de kamer gewenste landelijke norm voor basisondersteuning is mogelijk in tegenspraak met het voorgaande en draagt bovendien het risico in zich als maximale norm te worden gezien. Als deze er toch moet komen, bepleiten dat hij benut wordt als een steeds inclusiever wordende norm om de beweging naar inclusief onderwijs te stimuleren.
- Bepleiten van een versnelling van het proces rond collectieve financiering van onderwijs en jeugdbeleid.
- Het integreren van Jeugdhulp in het Onderwijs is niet zomaar de oplossing. Een verandering van denken in de jeugdhulp moet daarmee parallel lopen. Zorg in de context mag niet leiden tot meer labeling.
- Er dient tijdig aandacht te komen voor de gevolgen die inclusief onderwijs heeft voor de onderwijshuisvesting. Behalve inhoudelijk dient deze vraag ook financieel beantwoord te worden.
- Bepleiten afschaffing van de noodzaak van diagnosestelling in Toelaatbaarheidsverklaringen.
- Tegengaan van de koppeling van bepaalde labels aan onderwijsvoordelen.
- Bepleiten om cluster 2 scholen (dove en slechthorende leerlingen) onder de werking van het Samenwerkingsverband te laten vallen ter bevordering van Integrale oplossingen.
- Bepleiten meer flexibiliteit voor scholen m.b.t. het standaardprogramma. Bepleiten flexibilisering bekostigingssystematiek, met name de vaste peildatum
- Ondersteunen van de versteviging van de positie van Samenwerkingsverbanden ten opzichte van scholen. Daarbij hoort onafhankelijk toezicht.

## **b. Maatschappelijke discussie**

De betrokken bestuurders uit de commissie OZJ hebben voorgesteld een opiniestuk te schrijven in de aanloop naar de bespreking in de Kamer. Met dit opiniestuk willen we de discussie verbreden (en

verrijken) van passend naar inclusief onderwijs en van inclusief onderwijs naar de inclusieve samenleving/gemeente. Intern zou zo'n stuk daarnaast bij kunnen dragen aan de (verdere) ontwikkeling van een VNG-brede visie op de inclusieve samenleving. In de in 2019 vastgestelde verenigingsagenda [Gemeenten 2024](#) is al concreet benoemd dat we op dit onderwerp als gemeenten richting en een gedeelde opvatting nodig hebben. De bevindingen rond passend onderwijs bevestigen eens te meer het belang en de urgentie daarvan.

Ook structureler kunnen wij als VNG een rol spelen in de **maatschappelijke discussie** over inclusief onderwijs in een inclusieve samenleving. Deze inzet richt zich op de middellange termijn. Wij denken dan bijvoorbeeld aan:

- Ontwikkelen van een VNG brede visie op de inclusieve samenleving en de rol van Gemeenten daarin. Deze visie agenderen voor brede maatschappelijke discussie.
- Onderkennen en bespreekbaar maken van de maatschappelijke ontwikkelingen die inclusiviteit belemmeren. Onderzoeken welke rol de Overheid kan nemen om deze ontwikkelingen tegen te gaan.
- Benadrukken dat om van passend (en inclusief) onderwijs een succes te maken het van eminent belang is om een benadering te kiezen die uitgaat van de lokale maatschappelijke context. Daarbij hoort dat *alle* leerlingen gezamenlijk de doelgroep vormen, niet alleen degenen met een 'aandoening' of een 'beperking'. Verbeteringen aan het stelsel brengen de doelstelling van inclusief onderwijs nooit dichterbij als zij niet dit uitgangspunt hebben.
- Entameren van de discussie of het huidige (klassikale, prestatiegerichte) onderwijs wel geschikt is om inclusief onderwijs te realiseren.
- Bevorderen / Entameren / Begeleiden van een brede discussie met als doel om de gescheiden domeinen van onderwijs en jeugdhulp meer dan ooit in samenhang te gaan zien. Agenderen van de integratie van de betrokken wetten op het gebied van Jeugd en Onderwijs. Bepleiten van de eindvorm: één minister van Jeugd.
- Blijvende rol in de landelijke aanpak thuiszitters (vervolg op thuiszitterspact).

### c. Ondersteunen gemeenten

Tenslotte kan de VNG als platformorganisatie een rol spelen in het ondersteunen van gemeenten bij de uitdagingen die de werking van het stelsel van Passend Onderwijs en het realiseren van inclusief onderwijs met zich meebrengen. Richting gemeenten en hun partners kan de VNG een rol spelen als hen van elkaar te laten leren. Daarnaast kan de VNG gemeenten direct ondersteunen om hun rol in dit lastige speelveld op te pakken. Wij denken dan aan:

- Gemeenten op lokaal/regionaal niveau faciliteren/ondersteunen door het starten van een ondersteuningsprogramma voor gemeenten<sup>1</sup> in combinatie met een toekomstagenda. (geadviseerd in het onderzoek van Zunderdorp én het rapport 'Mét andere ogen') Onderdeel van die ondersteuning zijn in ieder geval
  - het oppakken van de niet hiërarchische regierol,
  - het voeren van netwerkregie,
  - ontwikkelen van een gezamenlijke visie op onderwijs en jeugdbeleid

---

<sup>1</sup> NB. Voor een dergelijk ondersteuningsprogramma zijn aanvullende middelen benodigd.



- het omgaan met meerschalligheid,
  - het minder vrijblijvend maken van de afspraken in OOGO's,
  - het beter monitoren van het behalen van die afspraken en
  - het beter in kaart brengen van de werkzaamheid van aanpakken.
- Breder verspreiden van de leerpunten en adviezen die voort komen uit de communities of practice van het programma mét andere ogen. Onderzoeken en bevorderen van lokale en regionale oplossingen die op dit gebied gevonden zijn. Onderwerpen zijn in ieder geval:
    - Het creëren van poreuze randen in de financiering
    - succesvolle aanpakken op het gebied van thuiszitters
    - bevorderen van de betrokkenheid van ouders en leerlingen bij alle beslissingen die over hen worden genomen
  - Proactief bijdragen aan de realisatie van passend onderwijs door het thema intern een prominenter deel uit te laten maken van het sociaal domein.
  - Vanuit die lokaal/regionale uitgangspunten dient te worden gezien of een bepaalde uniformering van de dataverzameling mogelijk is op een manier die het mogelijk maakt om ook een landelijk beeld te genereren zodat de minister(s) hun systeemverantwoordelijkheid in kunnen vullen.

## **Raakvlakken met aanpalende gemeentelijke beleidsterreinen**

### **Verbindingen met onderwijshuisvesting**

Bespiegelingen over de onderwijshuisvesting schitteren grotendeels door afwezigheid in het evaluatierapport. Gemeenten zien echter duidelijke verbanden met Passend en/of Inclusief Onderwijs. Het streven naar volledig inclusief onderwijs leidt ook tot een ander denken over de inrichting van schoolgebouwen. Denk bijvoorbeeld aan meer flexibiliteit in lokaalgrootte, meer ruimte voor onderwijs of ondersteuning in individueel verband of kleine groepjes of meer praktijkgerichte lokalen. Uiteindelijk willen we de school zien als een belangrijke oefenplaats. Daarbij past geen bekostiging op basis van schoollokalen meer. Als we de stip op de horizon zetten voor over vijftien jaar is het zinvol om nu al aan die bouwaspecten te denken. De gemiddelde levensduur van een schoolgebouw is immers 60 jaar. Het lijkt ons zinvol om in overleg met alle relevante partijen vaste onderzoeken wat de ambitie van Inclusief onderwijs betekent voor de bouw en inrichting van scholen. Op dit moment is passend onderwijs al opgenomen in het kwaliteitskader onderwijshuisvesting dat door de VNG in overleg met de onderwijsraden is ontwikkeld.

Recentelijk is op advies van het expertiseteam Onderwijshuisvesting door het VNG bestuur besloten om, in samenspraak met de PO en VO raad een routekaart in te dienen waarin de gehele voorraad aan onderwijsgebouwen qua energieprestaties en qua kwaliteit op orde gebracht kan worden. Deze routekaart heeft een looptijd van 30 jaar en vraagt een extra investering van het Rijk van € 21 miljard. Het bestuur heeft tevens vastgesteld dat zonder deze extra investering een verbetering van de gebouwvoorraad onmogelijk is. De vernieuwingsgraad voor schoolgebouwen daalt evenredig met de stijgende bouwkosten per vierkante meter. Gemeenten hebben geen ruimte voor extra eigen investeringen. Genoemde routekaart en de bijbehorende extra investering kunnen ook als voorwaarde gelden voor de uitvoerbaarheid het fysieke aspect van Inclusief Onderwijs.

## **Verbindingen met leerlingenvervoer**

Ook leerlingenvervoer wordt in de evaluatie nauwelijks genoemd. En als het genoemd wordt dan is dat voornamelijk als een beperkende factor voor de keuzevrijheid van ouders/leerlingenvervoer. Gemeenten beperken leerlingenvervoer tot de dichtstbijzijnde toegankelijke school. Zoals boven beschreven moet een visie op inclusief onderwijs zijn wortels vinden in een visie op de inclusieve samenleving. Hoewel deze nog niet door de VNG vastgesteld is zouden wij willen bepleiten dat inclusief onderwijs aldus gezien moet worden vanuit de context van de wijk en gerelateerd aan de rol of functie die de school in die wijk vervuld. Een inclusieve school waar iedereen zich welkom voelt zou in deze visie voor iedereen beschikbaar moeten zijn binnen de eigen directe omgeving (thuisnabij onderwijs voor iedereen). Afhankelijk van de verschillende contexten van gemeenten zouden we kunnen denken aan een dekkend aanbod op buurtniveau van bv. 50.000 inwoners.

Een positieve bijvangst van realisatie van een dergelijk dekkend aanbod in de eigen omgeving is dat er minder leerlingenvervoer nodig is. In de huidige context zien we dat de stijgende doorverwijzing naar het speciaal onderwijs niet alleen ten koste gaat van het budget ondersteuning in de reguliere context maar ook een steeds groter beroep op het leerlingenvervoer tot gevolg heeft. De inhoudelijke bezwaren tegen het dagelijks ophalen van kinderen uit hun eigen leefomgeving (maatschappelijke context) om ze ergens verderop in een afgezonderde groep les te geven staan natuurlijk bovenaan. Maar daarnaast mag ok niet vergeten worden dat er steeds grotere budgetten in deze verplaatsingsindustrie omgaan. Budgetten die bij het realiseren van thuisnabij en inclusief onderwijs zouden kunnen worden gespendeerd aan onderwijs en ondersteuningsdoeleinden.