



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

Beleidskader

# Met elkaar voor alle kinderen en jongeren

werken aan een inclusieve leeromgeving

versie 19 april 2024



# Inhoud

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inleiding</b>                                               | <b>2</b>  |
| <b>1. Aanleiding</b>                                           | <b>3</b>  |
| <b>2. Context inclusief onderwijs</b>                          | <b>4</b>  |
| <b>3. Definiëring</b>                                          | <b>6</b>  |
| 3.1 Definitie inclusief onderwijs                              | 6         |
| 3.2 Definitie van een inclusieve leeromgeving                  | 6         |
| 3.3 De kernelementen van een Inclusieve leeromgeving           | 7         |
| 3.3.1 Iedereen is welkom, ontwikkelt zich en hoort erbij       | 7         |
| 3.3.2 Er is goede ondersteuning voor iedereen                  | 8         |
| 3.3.3 Alle kinderen leren en participeren                      | 9         |
| <b>4. Beleid</b>                                               | <b>10</b> |
| 4.1 Wat verandert er bij de overgang naar inclusief onderwijs? | 10        |
| 4.2 Beleidsontwikkeling                                        | 11        |
| <b>Bijlage: Toelichting beleidskader</b>                       | <b>13</b> |
| 1. Historische context van inclusief onderwijs                 |           |
| 2. Internationale context van inclusief onderwijs              | 15        |
| 3. Onderbouwing van de definiëring                             | 16        |

# Inleiding

**In dit beleidskader *Met elkaar voor alle kinderen en jongeren* is de ambitie voor inclusief onderwijs in 2035, zoals beschreven in de *Contouren werkagenda Route naar inclusief onderwijs 2035*<sup>1</sup>, nader geconcretiseerd. Het beleidskader maakt duidelijk wat we onder inclusief onderwijs verstaan en wat de kenmerken zijn van een inclusieve leeromgeving. Bij het opstellen van het beleidskader zijn zowel de nationale beleidsontwikkeling als de internationale ontwikkelingen op dit gebied betrokken.**

Het beleidskader is een uitwerking van het VN-Verdrag Handicap (2016)<sup>2</sup>, het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989)<sup>3</sup> en de Verklaring van Salamanca (1994)<sup>4</sup>, die de overheid verplichten zich in te spannen voor inclusief onderwijs en ervoor te zorgen dat alle kinderen<sup>5</sup> welkom zijn binnen het reguliere onderwijs. Uit de verdragen en nationale wetgeving<sup>6</sup> volgt ook dat discriminatie op grond van handicap<sup>7</sup> verboden is. Het uitgangspunt is dat toe wordt gewerkt naar scholen waar kwalitatief goed onderwijs wordt gegeven en waar alle kinderen zich, binnen hun mogelijkheden, optimaal kunnen ontwikkelen. Waarbij recht wordt gedaan aan de eigen persoonlijkheid, talenten, creativiteit en mentale en fysieke mogelijkheden. Alle kinderen worden voorbereid op volwaardige en gelijkwaardige deelname aan de samenleving.

Door samen met partners van binnen en buiten het onderwijs te werken aan inclusief onderwijs krijgen alle kinderen de kans om zich te ontwikkelen en met hun talent iets te betekenen voor onze samenleving. Door elkaar te ontmoeten op school leren kinderen met respect en tolerantie met elkaar om te gaan. En door samen op te groeien en samen te ontwikkelen leren kinderen dat iedereen verschillend is en dat ook te respecteren. Met inclusief onderwijs zorgen we er bovendien voor dat elk kind en elke ouder onderdeel is van de gemeenschap op school.

Dit beleidskader geeft richting aan landelijk, regionaal en lokaal beleid en biedt alle betrokkenen een gemeenschappelijke taal voor het creëren van inclusief onderwijs. Het beleidskader is tot stand gekomen met input van vertegenwoordigers van de onderwijs- en zorgpraktijk, wetenschappers en ouders en jongeren uit het regulier en gespecialiseerd onderwijs.

---

<sup>1</sup> Kamerbrief over contouren werkagenda Route naar inclusief onderwijs 2035 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

<sup>2</sup> VN-verdrag Handicap (2016)

<sup>3</sup> Convention on the Rights of the Child | OHCHR

<sup>4</sup> The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education - UNESCO Digital Library

<sup>5</sup> Voor de leesbaarheid wordt in dit beleidskader gesproken over 'kinderen'. Overal waar 'kinderen' staat dient 'kinderen en jongeren' gelezen te worden. Hieronder vallen ook kinderen en jongeren die op dit moment (nog) geen onderwijs volgen.

<sup>6</sup> wetten.nl - Regeling - Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

<sup>7</sup> In lijn met het VN-Verdrag Handicap verstaan we onder handicap: langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die personen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.

# 1 Aanleiding



In maart 2023 schreven de minister van Primair en Voortgezet Onderwijs en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een brief aan de Tweede Kamer over de *Contouren werkagenda Route naar inclusief onderwijs 2035*, kortweg de *werkagenda inclusief onderwijs*. Daarmee gaven ze invulling aan hun eerdere toezegging om te komen tot een gezamenlijke route naar inclusief onderwijs<sup>8</sup> en het verzoek van de Tweede Kamer om een stappenplan of routekaart te maken. Ook werd de motie Van Meenen (D66)<sup>9</sup> afgedaan, waarin de Tweede Kamer vroeg een brede coalitie op te bouwen voor inclusief en goed onderwijs voor alle kinderen.

De *werkagenda inclusief onderwijs* gaf meer richting aan de beweging naar inclusief onderwijs. Het onderwijsveld en de Tweede kamer vroegen om deze richting verder te concretiseren. Tijdens het commissie-debat van 5 april 2023 worden bovendien twee moties ingediend. Kamerlid Van Meenen (D66) diende een motie in waarin de regering wordt verzocht met betrokkenen de contouren van een wet inclusief onderwijs te formuleren waarin ijkmomenten en doelstellingen voor 2035 zijn vastgelegd<sup>10</sup>. De Kamerleden Westerveld (GroenLinks) en De Hoop (PvdA) dienden een motie in waarin zij de regering verzoeken om bij de concretisering van de werkagenda inclusief onderwijs te beschrijven welke financiële middelen nodig zijn om de in de werkagenda genoemde actielijnen en maatregelen te realiseren<sup>11</sup>. Met het beleidskader *Met elkaar voor alle kinderen en jongeren* is de ambitie voor inclusief onderwijs uit de *werkagenda inclusief onderwijs* verder uitgewerkt en geconcretiseerd.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2020 – 2021, 31 497, nr. 3 71

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2018 – 2019, 31 497, nr. 3 27

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31497, nr. 460

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 31497, nr. 462

## 2 Context inclusief onderwijs



We hebben op dit moment in het onderwijs en de zorg te maken met een aantal stevige uitdagingen. Denk hierbij aan het tekort aan leraren, schoolleiders<sup>12</sup> en zorgpersoneel. Daarnaast zien we dat de vraag naar specialistische ondersteuning en gespecialiseerd onderwijs stijgt.<sup>13</sup> Ook zijn er uitdagingen op het gebied van huisvesting, leerlingenvervoer<sup>14</sup> en passende leermiddelen voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Het is noodzakelijk te blijven werken aan het verbeteren van de voorwaarden. Het is van belang dat er voldoende en goed toegerust onderwijs- en zorgpersoneel is en dat leraren en schoolleiders de juiste ondersteuning krijgen. Het is ook van belang dat de huisvesting en de leermiddelen toegankelijk en passend zijn voor alle kinderen.

Inclusief onderwijs biedt kansen bij het werken aan de voorwaarden en uitdagingen zoals de groeiende wachtlijsten voor de zorg en het gespecialiseerd onderwijs en problemen rondom het leerlingenvervoer. Door zoveel mogelijk kinderen dichtbij huis inclusief onderwijs te bieden waarbinnen ze de juiste ondersteuning krijgen en ze hun leerpotentieel volledig kunnen benutten, zijn uiteindelijk veel minder kinderen aangewezen op gespecialiseerd onderwijs verder weg van huis. Daarnaast biedt inclusief onderwijs met de juiste ondersteuning leraren de kans om zich weer meer te focussen op hun kerntaak.

De beweging naar inclusief onderwijs staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van de bredere ontwikkeling naar een inclusieve(re) samenleving met als recente mijlpaal de instemming van de ministerraad met de Nationale strategie voor implementatie van het VN-verdrag handicap<sup>15</sup>. Ook de hervormingsagenda jeugd<sup>16</sup> gaat uit van een inclusieve samenleving als wenkend perspectief voor jeugdigen en gezinnen. Dit vraagt om een versterking van de directe leefomgeving en sociale basis zodat zoveel mogelijk kinderen gewoon mee kunnen doen en waar zoveel mogelijk ondersteuning wordt geboden vanuit collectieve voorzieningen.

Er is al veel wetenschappelijk onderzoek verricht naar de impact van inclusief onderwijs. Op basis van onderzoek kan geconcludeerd worden dat inclusief onderwijs een positief effect heeft op de cognitieve<sup>17</sup> en sociaal emotionele ontwikkeling<sup>18</sup> van kinderen met en zonder een beperking. Kinderen met extra ondersteuningsbehoeften die inclusief onderwijs volgen, krijgen bovendien meer kansen in hun schoolloopbaan en op de arbeidsmarkt<sup>19</sup>. Uit onderzoek blijkt ook dat inclusie in het basisonderwijs over het algemeen makkelijker vorm te geven is dan in het voortgezet onderwijs<sup>20</sup>. In de bijlage gaan we wat dieper in op een aantal onderzoeksresultaten.

Ondanks de uitdagingen in de huidige context zijn sommige regio's en sommige scholen al ver in de ontwikkeling naar inclusief onderwijs. Het is van belang in de beweging naar inclusief onderwijs te leren van en aan te sluiten bij deze goede voorbeelden. We kunnen ook leren van de landen om ons heen die de beweging naar inclusief onderwijs al ingezet hebben.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 27 923, nr. 460

<sup>13</sup> Druk op de keten (nov 2023)

<sup>14</sup> Monitor leerlingenvervoer 2022

<sup>15</sup> Nationale strategie voor de implementatie van het VN-verdrag Handicap (overheid.nl)

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 839, nr. 964

<sup>17</sup> Kennisrotonde NRO: bijdrage inclusief onderwijs aan de cognitieve ontwikkeling van po leerlingen

<sup>18</sup> Kennisrotonde NRO: bijdrage inclusief onderwijs aan de sociaal emotionele ontwikkeling van po leerlingen

<sup>19</sup> Kennisrotonde NRO: bijdrage inclusief onderwijs aan de cognitieve ontwikkeling van po leerlingen

<sup>20</sup> Jepma, Sardes (2020)

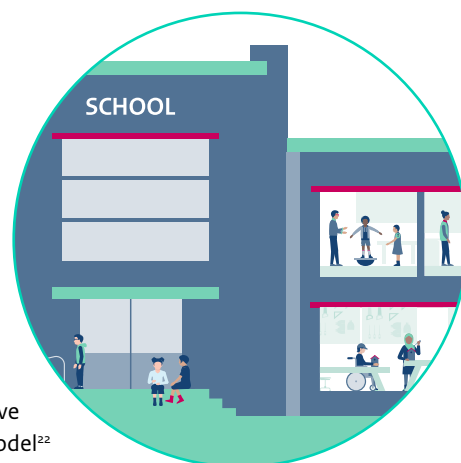
Bij het opstellen van het beleidskader is de historische en de internationale context van inclusief onderwijs meegenomen. De beweging naar inclusief onderwijs is niet nieuw. Door de jaren heen is met wetgeving en beleidsinterventies geprobeerd kinderen gelijke ontwikkelkansen te bieden en samen naar school te laten gaan.

In de bijlage beschrijven we de historische context van inclusief onderwijs in Nederland en de internationale context van inclusief onderwijs. We doorlopen op hoofdlijnen de Nederlandse beleidsprogramma's die aan dit beleidskader vooraf zijn gegaan en we beschrijven welke internationale verdragen en rechten ten grondslag liggen aan de beweging naar inclusief onderwijs. Hieruit komt duidelijk naar voren dat de beweging naar inclusief onderwijs niet vrijblijvend is. Het is belangrijk dat we leren van de voorgaande beleidsprogramma's en hun effecten, en dat we bestaande paradigma's heroverwegen.<sup>21</sup> In de bijlage wordt ook de definitie van inclusie van Unesco aangehaald.

---

<sup>21</sup> Stellaard, S. (2023). Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid

# 3 Definiëring



Dit hoofdstuk omvat de definiëring van inclusief onderwijs en de inclusieve leeromgeving in Nederland. De definiëring is gebaseerd op het sociaal model<sup>22</sup> en de internationale verdragen die Nederland ondertekende en/of ratificeerde. Het sociaal model legt de nadruk op het aanpakken van de sociale omgevingsfactoren die bijdragen aan de exclusie van mensen met een beperking. Dit staat tegenover het medisch model waarbij een beperking wordt gezien als een individuele tekortkoming.

Bij de uitwerking van de inclusieve leeromgeving sluiten we aan bij de driedeling van de *Index voor inclusie*<sup>23</sup>, kortweg de *Index*. In deze driedeling ligt de inclusieve cultuur ten grondslag aan de ontwikkeling naar meer inclusie. Inclusief beleid en een inclusieve praktijk vormen de overige zijden van de driehoek. Samen vormen zij de basis voor de ontwikkeling naar meer inclusie. Zowel het sociaal model als de *Index* worden in de bijlage verder toegelicht.

## 3.1 Definitie inclusief onderwijs

De Nederlandse definitie van inclusief onderwijs is gebaseerd op de definitie en begripsbepaling van inclusie van Unesco<sup>24</sup> en in lijn met de eerder genoemde internationale verdragen. De definitie luidt:

Inclusief onderwijs is onderwijs waarbij alle kinderen en jongeren dichtbij huis, volwaardig en gelijkwaardig toegang hebben tot een inclusieve leeromgeving waarin zij zich samen ontwikkelen en samen leren en participeren.

In de volgende paragraaf definiëren we een inclusieve leeromgeving<sup>25</sup>, waarmee we duidelijk maken hoe inclusief onderwijs er op een school uitziet.

## 3.2 Definitie van een inclusieve leeromgeving

Bij inclusief onderwijs wordt vanuit een multidisciplinair schoolteam, in samenwerking met partners, een inclusieve leeromgeving gecreëerd. De definitie van een inclusieve leeromgeving luidt:

Binnen een inclusieve leeromgeving zijn alle kinderen welkom op een school dichtbij huis. Er wordt vanuit een pedagogische basis gewerkt aan de brede ontwikkeling van alle kinderen. Elk kind ontwikkelt zich, wordt gezien en hoort erbij. De kinderen leren met en van elkaar. Het schoolteam is multidisciplinair en biedt de ondersteuning die nodig is om alle kinderen onderwijs te bieden. De inclusieve leeromgeving is toegankelijk voor alle kinderen, leraren en ouders.

We werken de inclusieve leeromgeving in de volgende paragraaf verder uit aan de hand van een aantal kernelementen.

<sup>22</sup> T. Shakespeare (2010)

<sup>23</sup> Index voor inclusie, Werken aan leren en participeren op school, T Booth & Mel Ainscow 2009

<sup>24</sup> A Guide for ensuring inclusion and equity in education

<sup>25</sup> O.a. gebaseerd op Neary (1992) en Giangreco (1998)

### 3.3 De kernelementen van een Inclusieve leeromgeving

Bovenstaande definitie van een inclusieve leeromgeving is verder uitgewerkt aan de hand van een aantal kernelementen. De kernelementen zijn uitgewerkt aan de hand van de driedeling van de *Index*. Het eerste kernelement richt zich op de cultuur binnen een inclusieve leeromgeving. De overige kernelementen zijn gericht op de inclusieve onderwijspraktijk. Hoofdstuk 4 richt zich op inclusief beleid. Voor het beschrijven van de kernelementen is mede gebruik gemaakt van de *Guide for Ensuring Inclusion and Equity in Education* (2017)<sup>26</sup> en het *UNESCO International Bureau of Education resource pack, Reaching Out to All Learners* (2022)<sup>27</sup>.

Een leeromgeving is inclusief als alle kernelementen aanwezig zijn:

**Kernelement 1:** Iedereen is welkom, ontwikkelt zich en hoort erbij (cultuur)

**Kernelement 2:** Er is goede ondersteuning voor iedereen (praktijk)

**Kernelement 3:** Alle kinderen participeren en leren (praktijk)

#### 3.3.1 Iedereen is welkom, ontwikkelt zich en hoort erbij

In een inclusieve leeromgeving wordt gewerkt vanuit een pedagogische en didactische visie waarbinnen ieder kind welkom is en erbij hoort. Elk kind wordt en voelt zich gezien en gewaardeerd, en geen enkel kind wordt uitgesloten van onderwijs. Kinderen gaan naar school met kinderen uit de eigen omgeving. Op school leren zij verschillen tussen kinderen te waarderen. Elk kind krijgt elke dag weer de kans en de mogelijkheden om te participeren, te leren en zich te ontwikkelen. Vanuit de pedagogische relatie wordt gewerkt aan het volledig benutten van het leerpotentieel van elk kind. De groei van het kind ten opzichte van zichzelf staat hierbij centraal.



Alle kinderen kunnen dichtbij huis onderwijs volgen. Dat wil zeggen dat ze naar dezelfde scholen en schoolsoorten (vo) kunnen gaan als de kinderen uit hun buurt. In het basisonderwijs is 'dichtbij huis' in de wijk, de woonplaats of gemeente. In het voortgezet onderwijs is 'dichtbij huis' in de regio.

Ouders kiezen een school die past bij hun kind en henzelf. Alle kinderen, ouders en leden van het schoolteam, waaronder de schoolleider, de leerkrachten, de intern begeleider<sup>28</sup> en het overige ondersteunende personeel, zijn gelijkwaardig en volwaardig onderdeel van de gemeenschap op school. Ze zijn samen verantwoordelijk voor een inclusieve cultuur en gebruiken inclusieve taal waarin diversiteit erkend en gerespecteerd wordt. Ze delen de inclusiegedachte en dragen de waarden ervan uit.

Drempels en barrières die het leren en samen volgen van onderwijs in de weg staan, worden zo veel mogelijk weggenomen. Alle kinderen kunnen zo zelfstandig en gelijkwaardig mogelijk meedoen aan het onderwijs en de activiteiten van de school, zoals schoolreisjes, excursies en bezoeken aan het buitenland. Waar nodig wordt aangesloten bij de mogelijkheden en behoeften van het individuele kind zodat alle kinderen kunnen participeren.

Het schoolgebouw is toegankelijk voor het schoolteam, de ouders en de kinderen. Er is een flexibele inrichting, waarmee tegemoet gekomen kan worden aan wat de kinderen nodig hebben. Alle voorzieningen zijn bereikbaar, begrijpelijk en comfortabel voor iedereen. Iedere gebruiker van het gebouw kan zo zelfstandig en gelijkwaardig mogelijk deelnemen aan de activiteiten.

<sup>26</sup> A Guide for ensuring inclusion and equity in education

<sup>27</sup> Reaching Out to All Learners | International Bureau of Education (unesco.org)

<sup>28</sup> Voor de leesbaarheid is in dit beleidskader gekozen voor 'intern begeleider'. Als gesproken wordt van 'intern begeleider', dient intern begeleider/zorgcoördinator/ondersteuningscoördinator gelezen te worden.



### 3.3.2 Er is goede ondersteuning voor iedereen

Het schoolteam creëert gezamenlijk een inclusieve leeromgeving waarbinnen goede ondersteuning geboden wordt aan de leraren en de kinderen. Het doel van de ondersteuning is aan te sluiten op de diversiteit van de kinderen zodat ieder kind tot ontwikkeling, leren en participeren komt. De samenstelling van het schoolteam is dan ook cruciaal. Het schoolteam is multidisciplinair en bestaat uit de schoolleider, de leraren en het ondersteunend personeel. Het ondersteunend personeel bestaat uit onderwijspersoneel en zo nodig jeugdhulp-personeel en zorgpersoneel. Elk teamlid draagt bij, leert en ontwikkelt zich en beschikt over de attitude, kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het scheppen van een inclusieve leeromgeving. Samen wordt nagedacht over de schoolontwikkeling en schoolbrede professionalisering van het gehele schoolteam.



De leraar staat er dus niet alleen voor maar krijgt vanuit het schoolteam de benodigde ondersteuning, passend bij wat er nodig is. De ondersteuningsbehoefte van het kind wordt handelingsgericht in kaart gebracht door de leraar en andere leden van het schoolteam. Er wordt vanuit het schoolteam zowel individuele en kindgerichte als collectieve en groepsgerichte ondersteuning geboden. Alle ondersteuning is gericht op de inrichting van de benodigde pedagogische en didactische context van de school, de leraar of het kind.

De samenstelling van het schoolteam en het ondersteunend personeel kan per school verschillen en is mede afhankelijk van de leerling populatie van de school. Niet elke school heeft het volledige onderwijs- en ondersteuningsaanbod te verzorgen. Het aanbod dat geboden wordt, sluit aan bij de diversiteit van de kinderen op de school. De schoolleider is verantwoordelijk voor de samenstelling van het schoolteam. Het schoolbestuur faciliteert en ondersteunt de schoolleider hierbij.

De ondersteuning komt in beginsel vanuit het eigen schoolteam. Daarnaast kan de school gebruikmaken van het netwerk om de school heen. Vanuit verschillende disciplines en organisaties wordt binnen dit netwerk kennis ontwikkeld en met elkaar gedeeld. Het eigen schoolbestuur, het samenwerkingsverband en de andere scholen en hun besturen uit de wijk en de gemeente maken hier in ieder geval onderdeel van uit. Daarnaast kan gedacht worden aan aanvullende ondersteuning vanuit het onderwijs (waaronder het huidige gespecialiseerd onderwijs), jeugdhulp en jeugdzorg, het vervolgonderwijs en andere partners, zoals kinderopvangorganisaties, sportverenigingen en bedrijven. Deze ondersteuning kan bijvoorbeeld gericht zijn op pedagogisch-didactisch en onderwijskundig gebied, maar ook op gedragsmatig, motorisch of (para)medisch gebied. De schoolleider bepaalt in samenspraak met de partners welke ondersteuning vanuit het netwerk op de school ingezet wordt.

Als aanvullende ondersteuning vanuit het netwerk wordt ingezet, dan is deze gericht op het aanpassen van de benodigde pedagogische en didactische context van de school, de leraar of het kind. Deze ondersteuning wordt in principe binnen de eigen school geboden en kan tijdelijk of structureel van aard zijn. Als de ontwikkeling van een kind ondanks aanvullende ondersteuning op de eigen school stagneert en/of wanneer de veiligheid van het kind, de leraar of de andere kinderen in het geding is, kan er buiten de eigen schoollocatie maar wel zo dicht mogelijk bij huis specialistische ondersteuning geboden worden. Ondersteuning op een andere locatie is in beginsel tijdelijk en gericht op terugkeer naar de eigen school en eigen klas. Beide locaties staan hierover in nauwe verbinding met elkaar. Ook op deze andere locatie is er de mogelijkheid van en met andere kinderen te leren. Als een kind in een uitzonderlijke situatie structurele specialistische ondersteuning op een andere locatie nodig heeft, dan is dat mogelijk.

Het kind en de ouders hebben ervaringskennis en denken als partners mee over de ondersteuning. De school speelt een verbindende rol tussen de ouders en het netwerk om de school, als de ouders behoefte hebben aan ondersteuning voor zichzelf of wanneer er behoefte is aan individuele jeugdhulp voor een kind. Met individuele jeugdhulp wordt zorg bedoeld die individueel wordt toegekend en gericht is op de ontwikkeling van één kind en/of de ouders. Deze zorg vindt in principe plaats buiten schooltijd. Het

initiatief voor het aanvragen ligt bij de ouders. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan behandel-  
diagnostiek en gespecialiseerde behandeling of hulpmiddelen bij een lichamelijke beperking.

### 3.3.3 Alle kinderen leren en participeren

Het schoolteam biedt een inclusief onderwijsaanbod. Er wordt een rijke, kwalitatief hoogwaardige leeromgeving gecreëerd die gebaseerd is op wetenschappelijke inzichten en praktijkervaring. Het onderwijs is groepsgericht waarbij er ruimte blijft voor kindgerichte ondersteuning zodat ieder kind zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen. Er is een doorgaande ontwikkelingslijn naar, in en na het onderwijs<sup>29</sup>.

Het onderwijs is gericht op de brede ontwikkeling van ieder kind. Dit betekent dat het onderwijs zowel gericht is op het schoolse leren en de basisvaardigheden als op de persoonlijke en sociaal emotionele ontwikkeling van ieder kind. Hierbij wordt aangesloten bij de talenten van het kind en is ruimte voor creativiteit.



Het schoolteam biedt alle kinderen elke dag leer- en ontwikkelkansen. De leraar kent elk kind in de klas, vergroot de betrokkenheid van het kind en zorgt er zo voor dat het zich ontwikkelt en dat het leerpotentieel van ieder kind volledig benut wordt. Er wordt gewerkt vanuit een doorgaande leer- en ontwikkellijn. De leraar heeft de regie in de klas op pedagogisch, onderwijskundig en didactisch gebied. De leraar kan een beroep doen op het schoolteam en het netwerk om de school om een vertaling te maken van het curriculum naar het onderwijsaanbod in de klas. De lessen worden gepland met alle kinderen in gedachten.

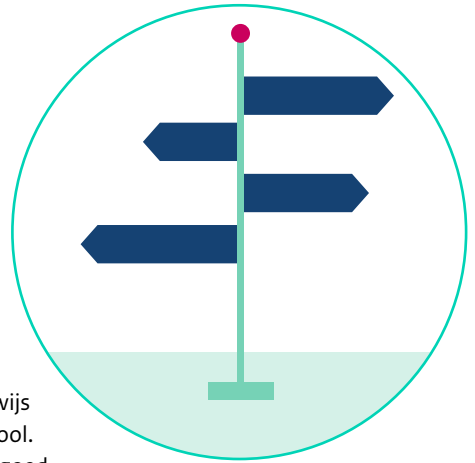
Het curriculum is inclusief, dus alle kinderen kunnen eraan deelnemen. Een inclusief curriculum houdt rekening met verschillen tussen kinderen met differentiatie in de lesvorm, instructie en verwerking. De mogelijkheid tot differentiatie geldt ook voor het volgen van de voortgang van ieder kind en voor de vorm van toetsing. Er is aandacht voor praktijkgericht leren. Dit betekent dat kinderen ook de kans krijgen om praktische vaardigheden te ontwikkelen. En er zijn voor alle kinderen passende en toegankelijke (digitale) leermiddelen. In het voortgezet onderwijs blijven schoolsoorten en uitstroomprofielen bestaan.

Alle kinderen participeren<sup>30</sup>. Participeren betekent dat kinderen deelnemen, samen leren en samenwerken met anderen in de klas en op het schoolplein in gedeelde leerervaringen. Er is sprake van een gedeelde leerervaring als kinderen samen deelnemen aan het onderwijsaanbod. Het onderwijsaanbod kan gericht zijn op schoolse vaardigheden maar ook op praktijk- of arbeidsgerichte vaardigheden (vo). De kinderen zijn actief betrokken bij het leren. Ze leren van elkaar, helpen elkaar, en denken en doen actief mee. Ze beslissen zelf mee over hun leren en ontwikkeling en denken mee over de inrichting van de school en het lesprogramma.

<sup>29</sup> Hiermee wordt de gehele ontwikkelingslijn van kinderopvang, funderend onderwijs, vervolgonderwijs en werk bedoeld.

<sup>30</sup> In lijn met artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind: wetten.nl - Regeling - Verdrag inzake de rechten van het kind - BWBV0002508 (overheid.nl)

# 4 Beleid



De overheid heeft de verplichting zich in te spannen voor inclusief onderwijs en om ervoor te zorgen dat alle kinderen en jongeren welkom zijn op school. Het uitgangspunt is dat toe wordt gewerkt naar scholen waar kwalitatief goed onderwijs wordt gegeven en waar alle kinderen zich, binnen hun mogelijkheden, optimaal kunnen ontwikkelen. De ambitie is dat alle scholen in het funderend onderwijs inclusief onderwijs gaan bieden. Voor het realiseren van deze ambitie is beleidsontwikkeling nodig. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat er verandert bij de overgang naar inclusief onderwijs. Daarnaast komt aan bod wat er van belang is bij de verdere beleidsontwikkeling en welke beleidsonderwerpen in ieder geval om een nadere uitwerking vragen.

## 4.1 Wat verandert er bij de overgang naar inclusief onderwijs?

In de beweging naar inclusief onderwijs hebben zowel het huidige regulier onderwijs als het huidige gespecialiseerd onderwijs een opgave. De expertise van het huidige gespecialiseerd onderwijs wordt breed ingezet binnen het funderend onderwijs, om kinderen zoveel mogelijk binnen hun eigen schoollocatie de benodigde ondersteuning te geven.

**Verschuiving van de focus** - Met inclusief onderwijs verschuift de focus van een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband naar onderwijs voor alle kinderen in de eigen wijk, woonplaats (po) of regio (vo). Het uitgangspunt is dat alle scholen voor funderend onderwijs een inclusieve leeromgeving gaan bieden voor kinderen met en zonder ondersteuningsbehoeften. De expertise van het gespecialiseerd onderwijs wordt in beginsel ingezet om kinderen binnen een inclusieve leeromgeving thuisnabij onderwijs te laten volgen. Daarnaast verschuift de focus van individueel maatwerk naar het aanpassen van de pedagogische en didactische context van de school, de leraar of het kind. De expertise vanuit het gespecialiseerd onderwijs zal zich veel meer gaan richten op de context binnen de school en de klas en veel minder op individueel maatwerk. Door het aanpassen van de context wordt het onderwijs zo ingericht dat steeds meer kinderen er optimaal van kunnen profiteren.

**Multidisciplinair team in de school** - De schoolleider richt een multidisciplinair schoolteam in dat aansluit bij de leerling populatie van de school. Het schoolteam is onder leiding van de schoolleider verantwoordelijk voor het ontwikkelen, leren en participeren van alle kinderen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de herijking van de sturing binnen het funderend onderwijs.

**Ondersteuning van de leraar en het kind** - Zowel kinderen als leraren krijgen de benodigde ondersteuning vanuit het schoolteam. Hierbij wordt goed gekeken naar wat ieder kind en iedere leraar nodig heeft. In de praktijk zal dit betekenen dat er naast de leraar structureel ondersteuning betrokken en beschikbaar is. De school kan als dat nodig is, aanvullend op het schoolteam, een beroep doen op ondersteuning vanuit het netwerk. Ook deze ondersteuning wordt in beginsel binnen de eigen school geboden. In uitzonderlijke gevallen kan de specialistische ondersteuning ook buiten de eigen schoollocatie maar wel zo dicht mogelijk bij huis geboden worden. Deze ondersteuning is in principe tijdelijk en alleen bij hoge uitzondering structureel.

## 4.2 Beleidsontwikkeling

De realisatie van inclusief onderwijs is een proces dat samen met alle betrokken partijen zorgvuldig, gedegen en duurzaam vorm gegeven moet worden. De impact van het realiseren van inclusief onderwijs is groot en vraagt veel van alle betrokkenen. Het is dan ook van belang dit proces in gezamenlijkheid vorm te geven zodat de taken en verantwoordelijkheden van elke partij in de overgang naar inclusief onderwijs helder zijn en gedragen worden.

Toewerken naar inclusief onderwijs is een beweging. Het is een voortdurende inspanning en intensieve samenwerking van het onderwijs en partners gericht op het participeren van alle kinderen. Door de jaren heen is met wetgeving en beleidsinterventies geprobeerd kinderen gelijke ontwikkelkansen bieden en samen naar school te laten gaan. Toch zien we dat voor steeds meer kinderen de aangeboden ondersteuning onvoldoende effectief is waarmee de vraag naar gespecialiseerd onderwijs<sup>31</sup> en zorg niet afneemt. Dit maakt anders kijken naar en nadenken over het beleid noodzakelijk. We kunnen hierbij leren van scholen en samenwerkingsverbanden en andere landen die de beweging naar inclusief onderwijs al in gang gezet hebben. Daarnaast is het belangrijk de verbinding te blijven leggen met andere beleidsprogramma's die raken aan inclusief onderwijs. Dit betreft naast passend onderwijs, onder andere kansengelijkheid en de *Hervormingsagenda jeugd*. Wetenschappelijk onderzoek kan de verdere beleidsontwikkeling ondersteunen en richting geven.

Het is in de beweging naar inclusief onderwijs noodzakelijk te blijven werken aan het verbeteren van de voorwaarden. Het is van belang dat er voldoende en goed toegerust personeel is in het onderwijs en de zorg en dat de leraren de juiste ondersteuning krijgen. Het is ook van belang dat de huisvesting en de leermiddelen toegankelijk en passend zijn voor alle kinderen. Inclusief onderwijs biedt ook kansen bij het werken aan de voorwaarden en uitdagingen zoals de groeiende wachtlijsten voor de zorg en het gespecialiseerd onderwijs en problemen rondom het leerlingenvervoer. Door zo veel mogelijk kinderen dichtbij huis een inclusieve leeromgeving te bieden waarbinnen ze de juiste ondersteuning krijgen en ze hun leerpotentieel volledig kunnen benutten zijn uiteindelijk veel minder kinderen aangewezen op gespecialiseerd onderwijs verder weg van huis.

De beweging naar inclusief onderwijs wordt vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vormgegeven, samen met reguliere scholen en scholen voor gespecialiseerd onderwijs, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, lerarenopleidingen, gemeenten, aanbieders van zorg en welzijn, kinderopvang en naschoolse dagopvang, voor- en vroegschoolse educatie, vervolgonderwijs, ouders, jongeren en alle andere betrokken partijen.

Het toewerken naar inclusief onderwijs zal gestimuleerd en gefaciliteerd gaan worden vanuit landelijk beleid. De volgende onderwerpen vragen hiertoe op landelijk niveau in ieder geval om een nadere uitwerking:

- *Wet- en regelgeving*. Om inclusief onderwijs zoals hiervoor beschreven mogelijk te maken, zal wijziging van wet- en regelgeving nodig zijn. Onderzocht moet worden welke implicaties er zijn voor in ieder geval de *Wet op de expertisecentra* (WEC), de *Wet op het primair onderwijs* (WPO), de *Wet voortgezet onderwijs 2020* (WVO 2020) en de *Leerplichtwet*. Ook de implicaties voor de zorgwetgeving moet onderzocht worden.
- *Toezicht*. Inclusief onderwijs vraagt om andere toezichtkaders voor scholen, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en zorgpartijen. In het kader van de beweging naar inclusief onderwijs zal samen met de inspectie worden bezien wat aanpassing van wet- en regelgeving in het kader van inclusief onderwijs betekent voor het toezicht op onderwijs en jeugdhulp/-zorg.
- *Bekostiging*. Onderzocht moet worden op welke manier de bekostiging moet worden ingericht voor het goed kunnen bieden van inclusief onderwijs.
- *Huisvesting*. Onderzocht moet worden wat de nadere concretisering van inclusief onderwijs concreet betekent voor onderwijshuisvesting en welke aanpassingen aan de schoolgebouwen nodig zijn om een inclusief onderwijsstelsel te realiseren.

<sup>31</sup> Home | OCW in cijfers

- *Samenwerking onderwijs, jeugdhulp en zorg.* Een deel van de kinderen binnen een inclusieve leeromgeving heeft specialistische onderwijs- en/of zorgondersteuning nodig om te kunnen ontwikkelen, leren en participeren. De expertise van het huidige gespecialiseerd onderwijs en de jeugdhulp is dan ook onmisbaar voor inclusief onderwijs, evenals een goede samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. De samenwerking moet samen met het veld nog verder vorm gegeven worden. Het is hierbij van belang de focus te verleggen van individueel maatwerk naar het aanpassen van de pedagogische en didactische context van de school, de leraar of het kind.
- *Regie, rollen en verantwoordelijkheden.* De rollen en verantwoordelijkheden van de schoolleider, het schoolbestuur, het samenwerkingsverband, de gemeente en alle andere betrokken partijen moeten verder uitgewerkt worden.
- *Opleidingen leraren en schoolleiders:* Voor het voldoende toerusten van leraren en schoolleiders ligt een belangrijke rol bij opleidingen, zowel initieel als post-initieel. Het is van belang goed in kaart te brengen wat de startende leraar en schoolleider moet kennen en kunnen en welke kennis en vaardigheden op welk moment in de doorgaande professionalisering aan bod zou moeten komen. Daarnaast is het van belang meer zicht te krijgen op de ondersteuningsmogelijkheden van de leraar en de schoolleider.
- *Toegankelijkheid curriculum en leermiddelen:* Het is van belang dat het curriculum en de leermiddelen toegankelijk, beschikbaar en passend zijn. Onderzocht moet worden wat ervoor nodig is om dit te realiseren.

Dit overzicht is nadrukkelijk (nog) niet compleet. In het voortgezet onderwijs zal het realiseren van een inclusieve leeromgeving een andere aanpak vragen dan in het basisonderwijs. Het is van belang in kaart te brengen op welke manier inclusief onderwijs vorm gegeven kan worden in het voortgezet onderwijs. Hierbij moet ook onderzocht worden hoe de verschillende uitstroomprofielen van het huidige voortgezet speciaal onderwijs geïntegreerd kunnen worden in het huidige regulier onderwijs en of dit voor alle profielen mogelijk en gewenst is. Ook op het gebied van de kerndoelen en de toetsing en examinering liggen er bijvoorbeeld nog vraagstukken. Ook vraagt de doorgaande lijn naar, in en na het onderwijs nog verdere uitwerking. De verbinding met kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie, de doorlopende leerlijn naar vervolgonderwijs (specifiek het mbo) en de arbeidsmarkt moet verder vorm worden gegeven. Daarnaast moet nadere uitwerking plaatsvinden op de organisatie van de jeugdhulp en de zorg.

# Bijlage: Toelichting beleidskader



In deze bijlage geven we inzicht in de historische en internationale context van inclusief onderwijs. Daarnaast geven we in deze bijlage onderbouwing bij de definiëring van inclusief onderwijs, vanuit onderzoek en wetenschap.

## 1. Historische context van inclusief onderwijs

Door de jaren heen is met wetgeving en beleidsinterventies geprobeerd kinderen gelijke ontwikkelkansen te bieden en samen naar school te laten gaan. Toch verminderde het aantal kinderen dat naar het gespecialiseerd onderwijs ging in dertig jaar nauwelijks.<sup>32</sup> Ook het aantal kinderen dat voor korte of langere tijd thuis zit en geen plek in het onderwijs vindt, bleef stabiel. De wachtlijsten voor het gespecialiseerd onderwijs nemen de afgelopen jaren zelfs toe. Steeds meer kinderen hebben behoefte aan specialistische ondersteuning. Dit maakt het noodzakelijk om naar de oorzaken te kijken en bestaande paradigma's te heroverwegen.<sup>33</sup> We beginnen met een blik op de beleidsprogramma's die aan dit beleidskader vooraf zijn gegaan. We hanteren hierbij de terminologie van die tijd.

### Onderwijsbeleid tot 2020

Tot 1975 was men blij met de groei van het speciaal onderwijs, omdat steeds meer kinderen naar school gingen. Tot dan toe vielen kinderen met een beperking vaak buiten de boot, omdat er geen passend onderwijs was. In 1975 kwam minister van Onderwijs Van Kemenade met de nota Contouren van een toekomstig Onderwijsbestel.

Het kabinet-Den Uyl meende dat onderwijs niet alleen een educatieve functie heeft, maar ook een emancipatoire. Het onderwijs moest de kansgelijkheid bevorderen. De vroege selectie, waar vooral kinderen uit achterstandsmilieus de dupe van waren, moest zoveel mogelijk vermeden worden.

Zo ontstond het idee van een middenschool. Vroege selectie moest ook worden tegengegaan voor kinderen op de maar liefst 17 verschillende schooltypes in het buitengewoon (nu speciaal) onderwijs. Dat betekende niet het einde van het buitengewone onderwijs, want het was duidelijk dat er altijd leerlingen zouden zijn die bijzondere voorzieningen nodig hebben.

De gedachte van een middenschool werd opgevolgd door Weer Samen naar School (WSNS). WSNS was gericht op het beteugelen van de groei van het speciaal onderwijs, gebaseerd op onderzoek naar de groei van het speciaal onderwijs en de noodzaak om de uitgaven ervoor beheersbaar te houden.<sup>34</sup> In 1998 werd de Wet weer samen naar school ingevoerd.

Met die wet werd het speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en moeilijk lerende kinderen (mlk) opgeheven en omgezet in speciaal basisonderwijs (sbo). Het sbo werd opgenomen in de Wet op het primair onderwijs. Er werden voor het sbo geen landelijke toelatingscriteria vastgesteld. De bekostiging ging deels direct naar de sbo-scholen en deels naar de samenwerkingsverbanden WSNS ter versterking van de ondersteuning in het reguliere basisonderwijs, zodat meer kinderen in het reguliere basisonderwijs les konden volgen. Tegelijkertijd werd in het voortgezet speciaal

<sup>32</sup> Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs | Primair Onderwijs | OCW in cijfers

<sup>33</sup> Stellaard, S. (2023). Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid

<sup>34</sup> Doornbos, L. & Stevens, L.M. (1987). De groei van het speciaal onderwijs

onderwijs het lom-onderwijs omgevormd tot leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het reguliere vmbo en het mlk tot praktijkonderwijs (pro). Beide vallen sinds die tijd onder de Wet op het voortgezet onderwijs. Voor praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs werden wel landelijke criteria vastgelegd.

Naast het verlagen van de instroom in het speciaal onderwijs had WSNS maatschappelijke doelen, onderwijskundige doelen en doelen op kindniveau. De maatschappelijke doelen waren gericht op sociale integratie en betere kansen op de arbeidsmarkt voor kinderen en jongeren met een lichte ondersteuningsbehoefte. De onderwijskundige doelen waren gericht op zorgverbreding en betere zorg binnen de reguliere scholen voor kinderen met een lichte ondersteuningsvraag. De doelen op kindniveau waren er op gericht vroegtijdige en flexibele ondersteuning te bieden om leer- en gedragsproblemen te voorkomen. Daarnaast werd geïnvesteerd in kennis en vaardigheden van leerkrachten. Het WSNS-beleid leidde, ondanks alle goede bedoelingen, na een eerste forse afname niet tot een structurele daling van de instroom in het speciaal onderwijs<sup>35</sup>.

Na WSNS en maatregelen voor lichte vormen van (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so),<sup>36</sup> volgde beleid voor zwaardere vormen van het (v)so. Er kwam meer geld voor ondersteuning in het reguliere onderwijs, vanuit de gedachte dat geld het kind volgt. Met leerlingebonden financiering (lgf), het 'rugzakje', kregen kinderen vanaf 2003 geld en ondersteuning mee naar het reguliere onderwijs, in de vorm van ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs. De verwachting was dat ouders en kinderen daardoor eerder zouden kiezen voor regulier onderwijs.

Er gingen inderdaad meer kinderen met een rugzakje naar het reguliere onderwijs, maar het aantal kinderen in het (v)so daalde niet. De leerlinggebonden financiering is een open-eindefinanciering, waardoor er geen financiële prikkel is om minder kinderen door te verwijzen of met regulier zorggeld in het regulier onderwijs te houden. De regionale expertisecentra, die samenwerking tussen speciale scholen moesten bevorderen, slaagden er onvoldoende in de expertise van het speciaal onderwijs met ambulante begeleiders over te brengen naar het reguliere onderwijs.

Al snel na de invoering van lgf wilde de Tweede Kamer weten of WSNS en lgf konden worden samengevoegd. Dat gebeurde in 2014 met de *Wet passend onderwijs*, voor passend aanbod in de regio voor kinderen en jongeren met een ondersteuningsbehoefte in primair, voortgezet en middelbaar beroeps-onderwijs (po, vo en mbo).

Passend onderwijs is erop gericht alle kinderen onderwijs te bieden dat past bij hun ondersteuningsbehoefte, en te voorkomen dat kinderen langdurig thuiszitten omdat er geen passende onderwijsplek is. Kinderen die intensieve begeleiding nodig hebben, kunnen naar het speciaal onderwijs. De scholen krijgen mogelijkheden voor onderwijsondersteuning op maat. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs spelen hierbij een belangrijke rol.

### Onderwijsbeleid van 2020 tot heden

In 2020 vond de eerste evaluatie van passend onderwijs plaats.<sup>37</sup> Daaruit bleek dat het lastig is te bepalen wat werkt in de praktijk. De wet maakte onvoldoende duidelijk wat passend onderwijs precies is, voor wie het bedoeld is en wat de doelen zijn, waardoor er binnen het onderwijsveld ruimte was voor verschillende interpretaties. Er ontstonden grote regionale verschillen in de toewijzing en toekenning van geld en in de ondersteuning zelf.

Met alle betrokken partijen stelde het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een verbeteragenda op.<sup>38</sup> De Onderwijsraad bracht bovendien advies uit over inclusiever onderwijs.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Overzichtsstudie evaluatie WSNS + WSNS Welbeschouwd (nro.nl)

<sup>36</sup> Sbo, lwoo, pro

<sup>37</sup> (Ledoux, Waslander, & Eimers, 2020)

<sup>38</sup> Kamerbrief Evaluatie en Verbeteraanpak Passend Onderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

<sup>39</sup> Steeds inclusiever | Advies | Onderwijsraad

Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, leraren, ouders, en lerarenopleidingen werden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Een landelijke norm basisondersteuning zal duidelijk maken wat er van leerkrachten en schoolleiders verwacht wordt. Er kwam strenger toezicht op de zorgplicht en de samenwerkingsverbanden kregen de opdracht te zorgen voor een dekkend aanbod in de regio. Kinderen kregen hoorrecht. Hoorrecht betekent dat je gehoord wordt in beslissingen die jou aangaan. De informatie voor ouders werd verbeterd, met de schoolgids en ouder- en jeugdsteunpunten bij samenwerkingsverbanden. Onnodige bureaucratie voor leraren werd teruggedrongen. Leerkrachten kregen via de *Wet medezeggenschap* meer inspraak en konden hun deskundigheid bevorderen. Zo is sinds 2021 gewerkt aan de verbetering van passend onderwijs. De verbeteraanpak passend onderwijs loopt nog tot 2027 door.

## 2. Internationale context van inclusief onderwijs

De volgende internationale verdragen en de *Verklaring van Salamanca* bevatten verplichtingen om toe te werken naar een inclusief onderwijssysteem:

- 1952: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens<sup>40</sup>
- 1967: Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten<sup>41</sup>
- 1989: Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind<sup>42</sup>
- 1994: Verklaring van Salamanca<sup>43</sup>
- 1996: Europees Sociaal Handvest<sup>44</sup>
- 2016: VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap<sup>45</sup>

Op grond hiervan hebben alle kinderen, met en zonder beperking, het recht om zich volledig te kunnen ontwikkelen op het gebied van mentale en fysieke mogelijkheden, persoonlijkheid, talenten en creativiteit, en om te worden voorbereid op een volwaardige en gelijkwaardige deelname aan de samenleving. Een inclusief onderwijssysteem wordt hierbij gezien als het meest geschikte middel om discriminatie in het onderwijs te voorkomen, waarbij het belang van het kind altijd voorop dient te staan.

Een inclusief onderwijssysteem dient volgens het VN-Comité Handicap beschikbaar, toegankelijk, aanvaardbaar en aanpasbaar te zijn<sup>46</sup>:

1. Onderwijs moet *beschikbaar* zijn, wat betekent dat er een breed aanbod van onderwijsinstellingen en -programma's moet zijn.
2. Onderwijs moet *toegankelijk* zijn voor kinderen en jongeren met beperkingen. Denk hierbij aan gebouwen, lesmateriaal en sociale activiteiten.
3. Onderwijs moet *aanvaardbaar* zijn, wat betekent dat het onderwijs van goede kwaliteit moet zijn.
4. Onderwijs moet *aanpasbaar* zijn, wat betekent dat zowel het onderwijsprogramma als de toetsing flexibel moet zijn.

Het College voor de Rechten van de Mens houdt toezicht op de naleving van het *VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* in Nederland. Het College wijst erop dat het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind inclusief, gelijkwaardig en kwalitatief goed onderwijs voor iedereen ten doel stellen. Het College heeft de regering verzocht een duidelijke definitie van inclusief onderwijs op te nemen in onderwijswetgeving<sup>47</sup> die strookt met de VN-verdragen en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het college adviseert bovendien inclusief onderwijs als uitgangspunt te hanteren voor het onderwijsbeleid,

<sup>40</sup> Universal declaration of human rights

<sup>41</sup> International covenant of economic, social and cultural rights

<sup>42</sup> Convention on the Rights of the Child | OHCHR

<sup>43</sup> The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education - UNESCO Digital Library

<sup>44</sup> CETS 163 - European Social Charter

<sup>45</sup> VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

<sup>46</sup> VN-comité handicap, CRPD/C/GC/4, §22

<sup>47</sup> Rapportage VN-verdrag handicap in Nederland 2017 | College voor de Rechten van de Mens)



waarbij het kind en zijn of haar mogelijkheden om zich te ontwikkelen centraal gesteld worden, en waarbij gekeken wordt wat nodig is om dat te faciliteren.

#### **Inclusief onderwijs en gelijkheid volgens Unesco**

De OECD<sup>48</sup>, de European Agency<sup>49</sup> en de Unesco hebben inclusie gedefinieerd. Wij nemen de definitie van Unesco als uitgangspunt omdat hier internationaal gezien het meeste draagvlak voor is. Unesco definieert inclusie in het onderwijs als een proces dat helpt hindernissen te overwinnen die de aanwezigheid, de participatie en de leerprestaties van leerlingen belemmeren<sup>50</sup>. Gelijkheid is volgens Unesco het zorgen voor eerlijkheid, waarbij de opleiding van alle leerlingen gezien wordt als van gelijk belang<sup>51</sup>. De kern van inclusie en gelijkheid in het onderwijs is dus dat elke leerling er evenveel toe doet<sup>52</sup>.

### **3. Onderbouwing van de definitie**

#### **Het sociaal model**

Er kan vanuit verschillende modellen gekeken worden naar mensen met een handicap. Het College voor de Rechten van de Mens stelt dat het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap uitgaat van het sociaal model<sup>53</sup>. Wij gaan binnen dit beleidskader ook uit van het sociaal model. Het sociaal model is gericht op het wegnemen van obstakels in de samenleving die mensen met een beperking verhinderen om daadwerkelijk aan de samenleving deel te nemen. Binnen het sociaal model wordt opvallend gedrag gezien als een reactie op een context die nog niet voldoet. De context wordt gezien als veranderbaar en beïnvloedbaar. De mogelijkheid tot verandering ligt dan ook in aanpassing van de pedagogische en didactische context. Het model dwingt ons de vraag te stellen wat er nodig is aan kennis, expertise, tijd en ruimte om het onderwijs zo aan te passen dat steeds meer kinderen er optimaal van kunnen profiteren.

Het sociaal model staat tegenover het medisch model. Binnen het medisch model wordt een handicap of beperking gezien als medisch probleem waarmee 'het probleem' bij het individu gelegd wordt. Een handicap wordt gezien als een defect dat voor zover mogelijk moet gecorrigeerd, hersteld, of genezen moet worden. Binnen dit model wordt veel waarde gehecht aan het stellen van een diagnose en het labelen van het probleem.

#### **De index voor inclusie**

We gebruiken de index voor inclusie<sup>54</sup> bij de uitwerking van de definitie van inclusief onderwijs. De Index voor inclusie komt uit het Verenigd Koninkrijk en wordt in tientallen landen gebruikt. De index heeft drie dimensies, die worden weergegeven in een driehoek. Aan de basis van de driehoek ligt de inclusieve cultuur; deze vormt de basis van de ontwikkeling naar meer inclusie. Inclusief beleid en een inclusieve praktijk vormen de overige zijden van de driehoek. Iedere dimensie is uitgewerkt in indicatoren (zie figuur 1). Alle drie de dimensies zijn noodzakelijk om inclusie te kunnen realiseren.

<sup>48</sup> Organisation of economic cooperation and development

<sup>49</sup> European Agency for Special Needs and Inclusive Education

<sup>50</sup> A Guide for ensuring inclusion and equity in education

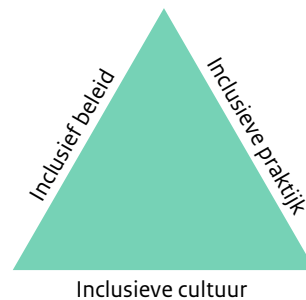
<sup>51</sup> A Guide for ensuring inclusion and equity in education

<sup>52</sup> Reaching out to all learners, UNESCO (2022)

<sup>53</sup> College voor de Rechten van de Mens, 2020

<sup>54</sup> Index voor inclusie, Werken aan leren en participeren op school, T Booth & Mel Ainscow 2009

| Dimensie | Indicatoren                              |
|----------|------------------------------------------|
| Cultuur  | Bouwen aan een gemeenschap               |
|          | Vestigen van inclusieve waarden          |
| Beleid   | Ontwikkelen van een school voor iedereen |
|          | Actief waarborgen van diversiteit        |
| Praktijk | Vormgeven van leren en onderwijzen       |
|          | Mobiliseren van hulpbronnen              |



Figuur 1

### Het creëren van een inclusieve cultuur

De inclusieve cultuur is in de index omschreven als ‘een veilige, accepterende, samenwerkende, betrokken en stimulerende gemeenschap waarin iedereen wordt gewaardeerd, als basis voor het hoogst bereikbare voor allen. Ze ontwikkelt gemeenschappelijke inclusieve waarden die worden overgebracht op alle nieuwe personeelsleden, leerlingen, bestuurders, ouders en verzorgers. De principes en waarden binnen een inclusieve schoolcultuur vormen een leidraad voor beslissingen over beleid en de dagelijkse praktijk in de klas, zodat de schoolontwikkeling een continu proces wordt.’

### Het ontwikkelen van een inclusieve praktijk

Een inclusieve praktijk is in de index een schoolpraktijk die een afspiegeling is van de inclusieve cultuur en het inclusieve beleid van de school. De lessen worden afgestemd op de diversiteit van de leerlingen. Leerlingen worden gestimuleerd actief betrokken te zijn bij alle aspecten van hun onderwijs, dat gebaseerd is op hun kennis en ervaringen buiten de school. Het personeel weet welke materiële hulpbronnen er bij elkaar, bij leerlingen, ouders en verzorgers en in de plaatselijke gemeenschap te vinden zijn om leren en participeren te bevorderen.

### Inclusief beleid volgens de index

Inclusief beleid zorgt er volgens de index voor dat inclusie doordringt in alle schoolplannen. Het moedigt de participatie aan van leerlingen en personeel vanaf het moment dat zij de school binnenkomen. Het probeert alle leerlingen in de buurt te bereiken en dringt uitsluitingsmechanismen terug. Bij elke beleidsbeslissing wordt een duidelijke veranderingsstrategie gevolgd. Ondersteuning is de som van alle activiteiten die de mogelijkheden van een school versterken om in te spelen op de diversiteit van leerlingen, op een manier waarbij elke leerling evenveel waardering krijgt. Alle vormen van ondersteuning worden volgens inclusieve principes uitgewerkt en samengebracht in één enkel kader.

### Onderzoek naar de impact van inclusief onderwijs

Er is al veel onderzoek verricht naar de impact van inclusief onderwijs. In onderstaande paragraaf volgt een beknopte samenvatting van de belangrijkste onderzoeksresultaten.

**Cognitieve ontwikkeling** - Op basis van een studie<sup>55</sup> waarin 47 onderzoeken samengevat worden, is geconcludeerd dat leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte beter presteren op inclusieve scholen. Bij deze studie waren in totaal 5 miljoen leerlingen betrokken. In landen waar inclusie als systeemverandering gezien wordt (VS en Canada) is het effect nog groter. Daarnaast tonen twee megastudies die samengevat meer dan 40 studies bekeken hebben aan dat ook leerlingen met een beperking betere cognitieve resultaten behalen in inclusief onderwijs dan in gesegregeerd onderwijs<sup>56</sup>. Op basis van deze resultaten kunnen we concluderen dat inclusief onderwijs een positief effect heeft op de cognitieve ontwikkeling van leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften.

**Sociaal emotionele ontwikkeling** - Op basis van onderzoek naar de sociaal emotionele ontwikkeling van leerlingen kan geconcludeerd worden dat de sociaal emotionele ontwikkeling van leerlingen zonder extra

<sup>55</sup> Szumski, G., Smorogzewska, J. & Karwowski, M. (2017)

<sup>56</sup> Krämer, S., Möller, J. & Zimmerman, F. (2021)

ondersteuningsbehoeften die op reguliere po scholen inclusief onderwijs krijgen over het algemeen positief beïnvloed wordt<sup>57</sup>.

Ten aanzien van de sociaal emotionele ontwikkeling van leerlingen met extra ondersteunings-behoeften kan geconcludeerd worden dat hun sociaal-emotionele ontwikkeling beter verloopt in het regulier dan in het speciaal onderwijs. Wel blijft ook binnen inclusief onderwijs aandacht geboden voor de sociale acceptatie van leerlingen met een beperking door hun leeftijdsgenoten<sup>58</sup>.

In een studie die gebaseerd is op een Nederlandse steekproef van leerlingen met extra ondersteunings-behoeften wordt de beoordeling van inclusie door ouders van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in speciale en reguliere scholen vergeleken. De resultaten van deze studie tonen aan dat reguliere scholen beter zijn om de sociale inclusie van leerlingen met ondersteuningsbehoeften te ondersteunen<sup>59</sup>. Hoe inclusiever de school is, hoe beter de ervaring met sociale inclusie. Op basis van deze resultaten kunnen we concluderen dat inclusief onderwijs een positief effect heeft op de sociaal emotionele ontwikkeling van leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften.

**Overige onderzoeksresultaten** - Aanvullend komen vanuit de literatuur twee andere punten naar voren:

1. leerlingen met een ernstige meervoudige beperking die naast onderwijs en ondersteuning ook intensieve zorg nodig hebben kunnen minder baat hebben bij inclusief onderwijs dan leerlingen met een milde of enkelvoudige beperking. Voor hen blijft een kleinschalige veilige en beschermde omgeving onder lotgenoten vaak de best passende setting<sup>60</sup>.
2. Inclusie tijdens de basisschoolleeftijd (4 t/m 12) verloopt meestal makkelijker dan inclusie in een latere levensfase (12 t/m 18-20). De andere organisatiestructuur en de verschillende vakken kunnen belemmeringen geven, evenals een groepering naar niveau<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Kennisrotonde NRO: bijdrage inclusief onderwijs aan de sociaal emotionele ontwikkeling van po leerlingen

<sup>58</sup> Jepma, Sardes (2020)

<sup>59</sup> Vyrastekova, J. (2021)

<sup>60</sup> Jepma, Sardes (2020)

<sup>61</sup> Jepma, Sardes (2020)

Dit is een uitgave van het

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur  
en Wetenschap**

[www.rijksoverheid.nl/ocw](http://www.rijksoverheid.nl/ocw)

19 april 2024