

## Inbreng VOS/ABB t.b.v. **Commissiedebatten** **Passend onderwijs, Onderwijskansen en** **Stichting & sturing in het funderend onderwijs**

VOS/ABB staat voor **effectieve sturing op onderwijs**. Hiervoor zijn de vier randvoorwaarden uit het IBO-rapport *Sturing op kwaliteit van onderwijs (2022)* essentieel: heldere en gedragen doelen, zicht op prestaties, de juiste prikkels vanuit beleid en toegeruste actoren. De leden van VOS/ABB, openbare en algemeen toegankelijke schoolbesturen, kunnen alleen dan hun taak het beste uitvoeren: zorgen voor goed onderwijs voor *alle kinderen*.

De komende periode bespreekt de vaste Kamercommissie OCW in drie debatten:

1. *Passend onderwijs (27 mei)*
2. *Onderwijskansen (3 juni)*
3. *Stichting en sturing in het funderend onderwijs (10 juni)*

Elk onderwerp verdient het om apart aandacht van de commissie te krijgen, maar de gezamenlijkheid is onmisbaar. **Passend onderwijs** staat noodzakelijk in verbinding met de doelstelling van inclusief onderwijs en is daarmee niet los te zien van het debat over **kansengelijkheid**. Effectieve **sturing** hierop is noodzakelijk.

Op beleidsniveau ziet VOS/ABB dat steeds nadrukkelijker wordt gesproken over inclusie, kansengelijkheid, thuisnabij onderwijs en deelname van alle kinderen aan het onderwijs. Dit juicht VOS/ABB, vanuit haar **kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en ontmoeting**, zeer toe. Tegelijkertijd is er vaak sprake van begripsverwarring en zitten er tegenstrijdigheden in verschillende doelstellingen en beleidsprikkel. VOS/ABB roept op om deze drie debatten dan ook te benaderen vanuit de randvoorwaarden voor effectieve sturing op onderwijsbeleid. Te beginnen met **één helder doel: inclusief onderwijs in 2035**.

De overheid streeft ernaar dat in 2035 de meeste scholen de overgang naar inclusief onderwijs hebben gemaakt. Dat betekent dat scholen straks zo zijn ingericht dat alle leerlingen zoveel mogelijk samen onderwijs kunnen volgen. Met het oog op deze ambitie voor 2035 is het van belang dat ook overig beleid hierop aansluit en dat nieuw beleid vanuit dezelfde doelstelling wordt ontwikkeld. Gebeurt dat niet, dan komt het behalen van de doelstelling voor 2035 onder druk te staan.

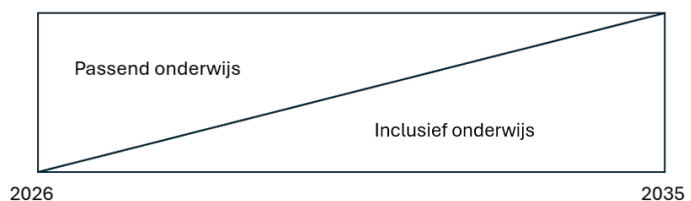
Zodra we hebben vastgesteld waar we in 2035 willen uitkomen, moeten (alle) beleidskeuzes van vandaag daarbij aansluiten. Dat geldt ook voor beleidsvoorstellen rond kansengelijkheid en de sturing van het onderwijs. In het onderstaande lichten we toe hoe dit kan, aan de hand van de vier randvoorwaarden uit het IBO-rapport *Sturing op kwaliteit van onderwijs* uit 2022.

### 1. Heldere en gedragen doelen

Op het eerste gezicht lijken de doelen van passend onderwijs en inclusief onderwijs elkaar aan te vullen: beide zijn gericht op het beter afstemmen van het onderwijs op de behoeften van ieder kind. In de praktijk gaat het echter om twee verschillende benaderingen, die in de organisatie en uitvoering sterk van elkaar verschillen.

- In de **logica van passend onderwijs** staat centraal hoe voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passende route kan worden ingericht. Die logica is in belangrijke mate georganiseerd rond individuele ondersteuningsbehoeften, indicering, arrangementen, toelaatbaarheid en regionale voorzieningen. De focus ligt daarmee sterk op afbakening, toewijzing en het organiseren van ondersteuning rondom afzonderlijke leerlingen.
- De **logica van inclusief onderwijs** vraagt om een ander vertrekpunt. Daar gaat het om het ontwerpen van onderwijs, organisatie en samenwerking vanuit diversiteit als norm. Inclusie moet daarbij niet te smal worden opgevat als een vraagstuk van leerlingen met een beperking of diagnose. Zij raakt de bredere vraag of het onderwijs alle leerlingen, in de volle breedte van hun verschillen en omstandigheden, daadwerkelijk tot hun recht laat komen.
- Passend en inclusief onderwijs gaan *dus ook* over **kansengelijkheid**

Beleidsmatig wordt inclusie breed onderschreven, maar in de praktijk wordt die ambitie begrensd door een systeem dat selectie, segregatie, aparte ondersteuningsroutes, prestatiedruk en verantwoordingsmechanismen mede in stand houdt. Er is een inclusieve ambitie naast een systeem dat verschillen structureel blijft ordenen en selecteren. **Het is dus noodzakelijk om deze debatten te voeren met in het vooruitzicht: inclusief onderwijs in 2035.** Bepaal daarbij hoe dit doel zich verhoudt tot de overige doelen, zoals die van passend onderwijs, en hoe dit zich verhoudt tot de bestaande beleidsprikkelel en -keuzes. Zie bijvoorbeeld figuur 1.



Figuur 1

## 2. Zicht op prestaties

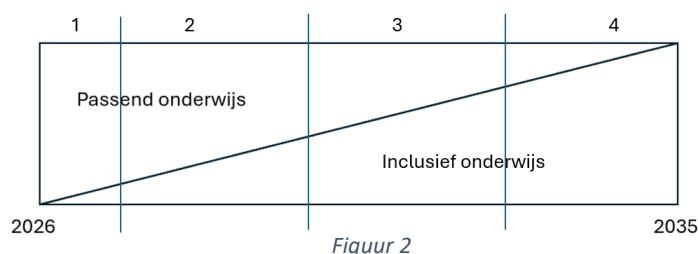
De overheid is verantwoordelijk voor het wat **WAT**, terwijl de scholen gaan over het **HOE**.<sup>1</sup> Voor scholen is het daarom belangrijk dat helder is wat het doel is, zodat ze hun praktijk daarop kunnen afstemmen. Formuleer als overheid duidelijke indicatoren voor de voortgang richting inclusief onderwijs en geef scholen en besturen de ruimte om daar zelf invulling aan te geven. Zorg er daarnaast voor dat ieder beleidsvoorstel aansluit bij en bijdraagt aan de transitie naar inclusief onderwijs.

- ➔ Neem als voorbeeld de [Motie van lid Moorman](#) over de beoordeling van scholen die inclusief onderwijs aanbieden. Dit stimuleert in plaats van dat het een individuele transitiebeweging afstraft.

## 3. Juiste prikkels vanuit beleid en

### 4. Toegeruste actoren

Deze randvoorwaarden sluiten aan bij de voorgaande punten. De beweging richting inclusief onderwijs verloopt niet alleen geleidelijk, zoals zichtbaar is in figuur 1, maar kent ook verschillende fasen, die niet allemaal even lang hoeven te duren. Dat proces is vergelijkbaar met de ontwikkeling van een leerling: ook een leerproces verloopt niet lineair, maar in verschillende ontwikkelingsfasen. Zoals in figuur 2.



Wanneer duidelijk is dat inclusief onderwijs in 2035 het doel is, moeten alle beleidsprikkels tot die tijd in het teken staan van dat doel. Tegelijkertijd moeten deze prikkels ervoor zorgen dat de actoren die het beleid uitvoeren, voldoende zijn toegerust om deze beweging mogelijk te maken. Iedere vorm van sturing zou daarom alleen aangepast moeten worden op een manier die bijdraagt aan het realiseren van inclusief onderwijs. Welke keuzes daarvoor nodig zijn, verschilt per fase van de transitie. Ter illustratie en inspiratie:

**Fase 1** is de fase waarin we ons nu bevinden, met beleidsinterventies die al in uitvoering zijn. Wanneer inclusief onderwijs in 2035 het uitgangspunt is, vraagt dat om bepaalde keuzes binnen de thema's die nu lopen:

<sup>1</sup> Naar het advies van de Commissie Dijsselbloem (2008).

- VOS/ABB roept met klem op: maak werk van de inclusieve leeromgeving en stop met beleidsontwikkelingen en interventies die haaks staan op het streven naar een inclusieve leeromgeving. Dit is conform het advies uit het [onderzoek](#) naar de **positie van samenwerkingsverbanden**. Daarin wordt geadviseerd om tot 2035 de positie van de samenwerkingsverbanden te verstevigen en hen daarna op te heffen.
- De **Beleidsregel inclusieve leeromgeving** is hét voorbeeld van hoe je in de transitiefase schoolbesturen de juiste prikkels kunt meegeven om het doel te behalen. Het laat zien dat het mogelijk is om in het ontwerp van de inclusieve leeromgeving ook al gebruik te maken van wat er al is: benut wat er al is, in plaats van alles opnieuw uit te vinden.
- **Wetsvoorstel Thuisonderwijs**. Lijnrecht tegenover onderwijs als plek voor alle kinderen staat het reguleren en makkelijker maken van thuisonderwijs via vrijstellingen. Ons bekostigd onderwijsstelsel gaat sinds de schoolwet van 1806 uit van schoolonderwijs, bekrachtigd met de Leerplicht in 1900. De aanhoudende zorg van de Regering<sup>2</sup> gaat om het bekostigd schoolonderwijs, niet om de uitzonderingen daarop.
- Onderzoek het **afschaffen vrijstellingen leerplicht**: de vrijstellingen van de leerplicht worden vooralsnog steeds beschermd en de toestroom naar de vrijstellingen [groeit exponentieel](#), net zoals [het aantal privéscholen sterk toeneemt](#). Dat wringt des te meer bij de vrijstelling op grond van artikel 5 onder b van de Leerplichtwet (richtingsbezwaren): juist voor deze situaties biedt het openbaar onderwijs de garantie van een plek waar ieder kind welkom is, zoals [recent ook door de Hoge Raad is bevestigd](#). Wanneer we vertrekken vanuit de uitgangspunten van passend onderwijs en toewerken naar inclusief onderwijs in 2035, hoort daar een stelsel bij waarin scholen alle leerlingen verwelkomen, ongeacht hun ondersteuningsbehoefte, leervraag of thuissituatie. Dat sluit bovendien aan bij de groeiende betekenis van het recht van ieder kind om deel te nemen aan onderwijs, zoals de Hoge Raad in dezelfde uitspraak benadrukt.
- Het **omzetten van subsidies** in structurele bekostiging. VOS/ABB juicht deze ontwikkeling toe, zoals voor School & Omgeving, Schoolmaaltijden en de

---

<sup>2</sup> Artikel 23 lid 1 Gw.

Brugfunctionaris. Van belang is wel dat beloftes worden omgezet in daden, in tijd en geld. Schoolbesturen dienen elke leerling een langdurig ononderbroken ontwikkelingsproces te bieden. Fluctuerende middelen die onzeker of tijdelijk beschikbaar zijn passen daar niet bij. Werken aan inclusief onderwijs vraagt om continuïteit en wederzijds vertrouwen in de gezamenlijke beweging richting 2035.

- **Primaat openbaar onderwijs.** Ons duale onderwijsbestel kent openbaar en bijzonder onderwijs. Deze twee zijn niet gelijk en ook niet gelijkwaardig. De alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs en de waarden daarvan dienen als basis te worden genomen in elk voorliggend voorstel. Daarnaast is er ruimte voor het particuliere alternatief (bijzonder onderwijs). Het openbaar onderwijs is een belangrijke basis om segregatie tegen te gaan en de belichaming van 'samen naar school'.
- Onderzoek de mogelijkheid om de **Wet meer ruimte voor nieuwe scholen** aan te passen. Wanneer inclusief onderwijs in 2035 het uitgangspunt is, vraagt dat van bestaande scholen nu al om stappen te zetten richting een inclusieve leeromgeving. Het is dan niet logisch dat nieuw te stichten scholen geen rekening hoeven te houden met deze doelstelling voor 2035. De evaluatie van de wet MRvNS laat zien dat de scholen die gesticht worden zich voornamelijk in zeer specifieke stromingen bevinden. Daarmee is dit niet een wet die bijdraagt aan de doelstelling van 2035.
- **Stelselherziening instandhouding basisscholen.** Wanneer het stelsel zo wordt aangepast dat daartoe (heel) veel basisscholen zullen (moeten) samenwerken om te komen tot een toekomstbestendig scholenlandschap, dan zal dat wringen met het bestaande scholenpalet. De 2 uitgangspunten zijn daarbij: er is openbaar onderwijs voor elke leerling in de buurt en er is inclusief onderwijs per 2035. Ook vraagstukken rondom huisvesting dienen in het kader van die uitgangspunten te worden behandeld.

### Conclusie

De vraag is niet of Nederland inclusief onderwijs wil realiseren, maar of wij bereid zijn om beleid, bekostiging en toezicht daar vanaf vandaag consequent op in te richten. Alleen dan wordt de ambitie voor 2035 werkelijkheid.

Daarnaast is VOS/ABB ook van mening dat elk van de thema's afzonderlijk de onverdeelde aandacht van de Kamercommissie verdient. Voor beantwoording van vragen ter verdieping en/of verduidelijking op één van de thema's zijn wij altijd bereid.