Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Adviezen inclusief onderwijs

2025

Adviezen van de themagroepen:

- Mindset en Inclusieve Cultuur
- Toerusting van de Leraar
- Ondersteuningsstructuur in en om de school
- Wetgeving in het kader van Inclusief Onderwijs
- Toezicht in het kader van Inclusief Onderwijs

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport

Juli 2026

Inhoud

Inleiding **4**

Advies 1: Themagroep mindset en inclusieve cultuur **5**
1. Introductie 5
2. Probleemanalyse 8
3. Kansen 10
4. Doel 11
5. Concrete voorstellen 12
6. Bijlage Mindset en Inclusieve Cultuur 16

Advies 2: Themagroep toerusten van de leraar **17**
1. Introductie 17
2. Probleemanalyse 18
3. Doel 21

Advies 3: Ondersteuningsstructuur in en om de school **27**
1. Introductie 27
2. Probleemanalyse 29
3. Doel 35

Advies 4: Wetgeving in het kader van inclusief onderwijs **46**
1. Introductie 46
2. Probleemanalyse 46
3. Doel 49
4. Concrete voorstellen 53

Advies 5: Toezicht in het kader van inclusief onderwijs **55**
1. Introductie 55
2. Probleemanalyse 56
3. Doel 60
4. Concrete voorstellen 64
5. Toekomstbeeld 2035 66
6. Aanvullende boodschap van de themagroep 67
7. Bijlage Toezicht in het kader van inclusief onderwijs 68

Slotwoord **69**

Bronnenlijst **70**
1. Mindset en Inclusieve Cultuur 70
2. Toerusten van de Leraar 71
3. Ondersteuningsstructuur in en om de school 72
4. Wetgeving in het kader van inclusief onderwijs 74
5. Toezicht in het Kader van Inclusief Onderwijs 75
Bijlage 77

Adviezen van de themagroepen:

- Mindset en Inclusieve Cultuur
- Toerusting van de Leraar
- Ondersteuningsstructuur in en om de school
- Wetgeving in het kader van Inclusief Onderwijs
- Toezicht in het kader van Inclusief Onderwijs

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport

Juli 2026

Inleiding

Inclusief onderwijs is onderwijs waarbij alle kinderen in hun eigen leefomgeving, volwaardig en gelijkwaardig toegang hebben tot een inclusieve leeromgeving. Alle kinderen horen erbij, ongeacht hun ondersteuningsbehoefte en groeien op met vrienden en klasgenoten uit hun eigen omgeving. De ambitie is dat in 2035 alle scholen werken aan inclusief onderwijs en dat een belangrijk deel van de scholen de overgang naar inclusief onderwijs gemaakt heeft. Voor kinderen waarvoor dat nodig is blijven specialistische voorzieningen beschikbaar.

Via ratificatie van het VN-verdrag Handicap in 2016 en het Kinderrechtenverdrag in 1995 heeft Nederland zich verplicht om inclusief onderwijs te realiseren. Dit past bij de bredere maatschappelijke beweging om te komen tot een samenleving waarin iedereen kan participeren.

Er bestaan al mooie voorbeelden van scholen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs in Nederland die werken aan inclusieve leeromgevingen. Zij laten zien dat het kan. Deze voorlopers tonen dat inclusief onderwijs haalbaar is wanneer in en om de school de juiste condities aanwezig zijn. Zolang inclusief onderwijs niet is verankerd, is toegang tot onderwijs in de eigen leefomgeving voor kinderen niet overal gegarandeerd.

Om de structurele belemmeringen weg te nemen en inclusief onderwijs duurzaam te verankeren, werken de ministeries van OCW en VWS samen met een brede werkgroep waarin diverse partijen vertegenwoordigd zijn. Deze werkgroep heeft als doel om te komen tot concrete voorstellen die inclusief onderwijs mogelijk maken én landelijk helpen borgen. Onder deze werkgroep zijn vijf themagroepen gevormd, die op verzoek van het ministerie van OCW, ieder vanuit een specifieke opdracht hebben beschreven en geadviseerd wat nodig is om inclusief onderwijs te realiseren. Deze themagroepen bestaan uit leden uit het onderwijs- en zorgveld, samenwerkingsverbanden, vertegenwoordigers van ouders en jongeren, gemeenten, wetenschappelijke experts en medewerkers van voorloperscholen.

Dit document bundelt de adviezen van de vijf themagroepen:

1. Themagroep **Mindset en inclusieve cultuur** beschrijft hoe het onderwijs kan groeien naar een inclusieve mindset en cultuur.
2. Themagroep **Toerusting van de leraar** werkt uit welke kennis, vaardigheden en vormen van ondersteuning leraren nodig hebben om inclusief onderwijs vorm te geven in hun dagelijkse praktijk.
3. Themagroep **Ondersteuningsstructuur in en om de school**, behandelt de concrete structuur op landelijk, lokaal/regionaal en schoolniveau.
4. Themagroep **Wetgeving** beschrijft welke aanpassingen in wet- en regelgeving van belang zijn om inclusief onderwijs van een vrijblijvende ambitie om te zetten in een gedeelde verantwoordelijkheid en dit landelijk te borgen.
5. Themagroep **Toezicht** analyseert hoe het onderwijstoezicht kan toewerken naar een katalysator die scholen helpt en de ontwikkeling naar inclusief onderwijs stimuleert.

Dit advies biedt concrete aanbevelingen voor de korte, middellange en lange termijn, met 2035 als horizon. Zo biedt het document handvatten voor beleidsmakers, scholen, samenwerkingsverbanden en partners om keuzes te maken en stappen te zetten richting inclusief onderwijs. Het advies is geworteld in praktijkervaring, wetenschappelijke kennis en de expertise van iedereen die dagelijks werkt aan onderwijs waarin alle kinderen welkom zijn, zoals ze zijn.

Namens de werkgroep Inclusief onderwijs OCW/VWS,

- Lourens Boeder, PO-Raad
- Karin Boode, GGD/GHOR
- Fedor Heida, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Stephanie Kastelein, sectorraad GO
- Frank Kat, Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONSwv)
- Vera Meewis, Iederin
- Inge Poorthuis/ Francis van Haandel, Landelijke Beroepsgroep Begeleiders in het Onderwijs (LBBO)
- Maartje van der Rijt, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN)
- Marleen Weijzen, Siméa



Advies 1: Themagroep mindset en inclusieve cultuur

Leden themagroep: Vera Meewis, Francis van Haandel, Anke de Boer, Maartje van Boekel, Maaike Klinkenberg, Joana Duarte, Cathrien Burgler, Dirk-Jan de Graaf, Hans Klaassen, Andrea Postma, Jessica Tissink, Monique Bankras en Marcel Janssen.

1. Introductie

Opdracht themagroep

De leden van de themagroep Mindset en Inclusieve Cultuur hebben gewerkt aan het voorliggende advies. De opdracht luidde als volgt:

1. Wat is een inclusieve mindset? Waaruit bestaat deze?
2. Welke kansen en belemmeringen zijn er waar het gaat om een inclusieve mindset?
3. Wat is nodig om tot een inclusieve mindset in het onderwijs te komen, en deze ook te behouden?
4. Welke beleidsinstrumenten zouden hiervoor ingezet kunnen worden?

De leden van de themagroep wilden een concreet, praktisch en richtinggevend advies opleveren, met onderbouwing van analyse, doel en beleidsmaatregelen vanuit wetenschappelijk onderzoek en literatuur. Het advies gaat uit van een brede benadering van inclusief onderwijs. Centraal staat niet het toelaten of integreren van leerlingen met een extra ondersteuningsvraag in het regulier onderwijs, maar het fundamenteel herontwerpen van onderwijspraktijken zodat ze recht doen aan het feit dat alle kinderen anders zijn. Ons advies is gericht op het creëren van een cultuur van goed onderwijs met waardering voor diversiteit. Op school hoort ieder kind er gelijkwaardig bij, ongeacht ondersteuningsvraag. De focus van dit advies ligt op het tegengaan van segregatie, uitsluiting en achterstelling op grond van de capaciteiten, beperkingen en ondersteuningsvragen van kinderen. Andere dimensies van diversiteit onder kinderen (en/of ouders) zoals sociale klasse, migratieachtergrond, etniciteit, taal, religie, gender of seksuele oriëntatie komen niet expliciet aan bod. Idealiter houdt onderwijsbeleid en -praktijk wel rekening met de overlappingen tussen al deze kenmerken, omdat dit de kansengelijkheid en het welzijn van álle kinderen bevordert.

Met mindset (of attitude) verwijzen we in dit advies naar de manier waarop een individu denkt en voelt, en de intenties om te reageren of handelen in situaties. Mindset is persoonlijk en varieert van persoon tot persoon. Het is een interne houding die bepaalt hoe iemand uitdagingen aangaat, problemen oplost en doelen nastreeft. Iemands mindset kan veranderen door nieuwe ervaringen, leren en persoonlijke groei. Ons advies is niet rechtstreeks op het individuele niveau gericht, maar op de collectieve mindset in teams en de cultuurverandering die nodig is. Cultuur is het geheel van waarden, normen, overtuigingen en praktijken van mensen binnen de schoolgemeenschap en daarbuiten. Mindset is daar onderdeel van. Mindset kan relatief snel veranderen door positieve of negatieve ervaringen, terwijl cultuur langzamer evolueert.

In dit advies gaan we uit van een ecologische systeembenadering op de ontwikkeling van inclusief onderwijs (de Boer, 2025) Daarin staat de schoolgemeenschap centraal; de schoolleider en het multidisciplinaire team (de versterking van teams in het regulier onderwijs), mét de leerlingen en hun ouders. Alle andere belanghebbenden, om de school heen, zullen in dienst moeten staan van de kinderen en de medewerkers op school, en zullen zelf ook veel meer als team moeten gaan samenwerken met inclusie als maatschappelijke opdracht. Vanuit de houding: 'We doen morgen iets dat we vandaag nog niet kunnen, om ieder kind binnen de gemeenschap te houden'.

Belanghebbenden zijn kinderen, ouders, schoolleiders, leraren en ondersteuners, schoolbesturen en hun samenwerkingsverbanden, zorgorganisaties en gemeenten, ministeries en de politiek. We benadrukken expliciet dat ook de lerarenopleidingen en opleidingen in de zorg mee moeten in deze verandering.
Al deze belanghebbenden hebben ieder een eigen rol, maar zullen wel allemaal dezelfde inclusieve ambitie voor ogen moeten hebben. In het gesprek over de beweging naar inclusief onderwijs zullen al deze partijen moeten worden meegenomen, verbonden en geactiveerd om, in hun beleid en praktijk, nu al vanuit een inclusieve mindset te gaan handelen, terwijl de historisch gegroeide cultuur nog niet zover is. Het landelijke beleidskader dat er ligt zal onderdeel moeten worden van de visie van organisaties en door moeten worden vertaald naar doelen en activiteiten op alle lagen in die organisaties.

Het realiseren van inclusief onderwijs zien we als een doorlopend proces van continu leren en verbeteren, waarbij het hele systeem – schoolgemeenschap, omgeving, beleid en politiek – betrokken is.
Deze transformatie zorgvuldig en duurzaam vormgeven vergt tijd, inzet, collectieve reflectie-in-actie en feedback loops tussen alle belanghebbenden op verschillende niveaus, en tegelijk ook 'gewoon gaan doen'. Er is een duidelijk samenhang tussen het thema mindset en cultuur en de andere vier thema's. Belanghebbenden in alle vijf de thema's zullen vanaf nu moeten gaan handelen vanuit een inclusieve mindset, gericht op het creëren van een inclusieve cultuur waarin kinderen samen leren en opgroeien. Mindset en cultuur zijn het fundament voor inclusief onderwijs.

Tabel: Ecologische systeembenadering

Niveau	Belanghebbenden en hun interacties	Samenhang met andere themagroep(en)
Micro	Persoonlijke interacties tussen leerlingen (onderling), leraar en ondersteuners	Toerusting leraar
Meso	Interacties tussen leerlingen, professionals en ouders: school als gemeenschap	Toerusting leraar, onder-steuning in de school
Exo	Externe omgeving: de bredere sociaal-pedagogische basis	Ondersteuning om de school
Macro	Culturele en sociale context met waarden, normen, tradities, wetten en financiële middelen	Wetgeving, toezicht
Chrono	Tijdsdimensie: snelle en trage verandering	'2035' / doorlopend proces

Inclusief onderwijs is een fundamenteel mensenrecht voor alle kinderen, waar Nederland zich via het VN Verdrag Handicap en het Kinderrechtenverdrag aan verbonden heeft. In de praktijk blijkt dit nog geen vanzelfsprekendheid. Daarom is het belangrijk dat de Rijksoverheid hier nadrukkelijk op stuurt en een meer richtinggevende rol inneemt om deze ontwikkeling verder te brengen. Uiteindelijk zal inclusief onderwijs een wettelijke opdracht moeten worden voor besturen en scholen.

Werken aan cultuurverandering is belangrijk, maar moet samen op gaan met systeemveranderingen. De rol en positionering van het gespecialiseerd onderwijs, de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, jeugdhulp en de kinderdagcentra moet duidelijk worden. Ook zal iedere school structureel over voldoende middelen moeten beschikken om alle medewerkers voor de inclusieve opgave toe te rusten om ondersteuning te kunnen bieden aan leerlingen én schoolteams. Daarvoor zullen zorgmiddelen en -medewerkers makkelijk op school ingezet moeten kunnen worden. Het vereist aanpassing van wet- en regelgeving om de stelsels voor onderwijs en zorg goed op elkaar aan te laten sluiten. Het liefst wordt ook de kinderopvang een inclusieve basisvoorziening voor alle kinderen, gekoppeld aan school in een integraal kindcentrum, in een doorlopende, flexibele ontwikkellijn.

Wat is een inclusieve cultuur?

In de wereldwijde ontwikkeling naar inclusief onderwijs wordt veel gebruik gemaakt van de 'Index for Inclusion', die ontwikkeld is door Booth en Ainscow (2002). In de Index staan drie dimensies centraal die nodig zijn voor het realiseren van inclusief onderwijs:

1. Inclusief beleid: alle beleidsstrategieën die moeten leiden tot een verandering in het onderwijs om te komen tot optimale ondersteuning aan leerlingen in een inclusieve context.
2. Inclusieve cultuur: het creëren van een gemeenschap waarin wordt samengewerkt en waar gedeelde waarden en normen zijn die zorgen voor een accepterende cultuur, ongeacht de ondersteuningsbehoefte van leerlingen.[1]
3. Inclusieve praktijk: de praktische uitwerking van het beleid en de cultuur op het niveau van het lesgeven. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanpassingen in lessen, materiaal en voorzieningen die leraren inzetten in hun onderwijs.

Bij een inclusieve cultuur staan een positieve schoolcultuur en positieve attitudes binnen het team centraal. Volgens de drie-componententheorie van Triandis (1971) bestaan attitudes uit een:

- Cognitieve component: kennis en overtuigingen;
- Affectieve component: gevoelens;
- Gedragscomponent: gedragsintenties.

Bij inclusief onderwijs gaat het om de attitudes dat alle leerlingen welkom zijn, en dat het team bereid is om een onderwijsaanbod te creëren waarin rekening wordt gehouden met de ondersteuningsbehoeftes van alle leerlingen. Menig onderzoek onderstreept dat positieve attitudes van leraren van groot belang zijn voor het doen slagen van inclusief onderwijs (Booth & Ainscow, 2002; Van Mieghem et al., 2020). Leraren laten in internationaal onderzoek overwegend neutrale attitudes zien ten aanzien van inclusie; ze zijn niet uitgesproken negatief of positief. Uit onderzoek[2] weten we dat attitudes van leraren voornamelijk beïnvloed worden door de volgende factoren:

- Type ondersteuningsbehoefte van een leerling, met meer terughoudendheid bij moeilijk verstaanbaar gedrag;
- Hun eigen kennis en vaardigheden;
- Positieve ervaringen en contact;
- Ondersteuning binnen een multidisciplinair team;
- Subjectieve sociale normen over inclusie (de schoolleider is hierbij belangrijk);
- Zelfeffectiviteit, zowel individueel als collectief.

Een grotere diversiteit in ondersteuningsbehoeftes is voor veel leraren een uitdaging. Leraren hebben hierbij ondersteuning nodig van hun schoolleider, van collega's en van medewerkers uit jeugdhulp en zorg. In een multidisciplinair team wordt samengewerkt en samen geleerd. De individuele leraar hoeft niet 'alles zelf te kunnen', het vraagt om samenwerking met partners in en om de school.

Niet alleen de attitudes van schoolleiders, leraren en ondersteuners zijn van belang. Uit onderzoek onder leerlingen weten we dat attitudes van kinderen samenhangen met het wel of niet accepteren van een klasgenoot met een beperking. Leerlingen accepteren klasgenoten met beperkingen niet altijd; deze leerlingen vinden soms geen sociale aansluiting. Recent onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (2025) laat zien dat leerlingen die regulier onderwijs volgen met ondersteuning door het gespecialiseerd

1. Zie bijlage 1 met de index indicatoren voor de invulling van inclusieve cultuur.
2. Zie bijvoorbeeld https://pure.rug.nl/ws/files/120830302/download_36_.pdf en https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08856257.2023.2172894

onderwijs, gemiddeld betere uitkomsten behalen op het gebied van schoolprestaties en betere doorstroomperspectieven hebben dan leerlingen die gespecialiseerd onderwijs volgen op een aparte locatie. Sociale factoren, met name de relaties met leeftijdsgenoten, lijken daarentegen beter gewaardeerd te worden in het gespecialiseerd onderwijs. Voor acceptatie van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het onderwijs zal dus actief ingezet moeten worden op sociale inclusie, sociale en psychologische veiligheid en het voorkomen van pesten. Juist contact met elkaar kan bestaande vooroordelen en discriminatie op grond van beperking verminderen (Movisie, 2021, 2022).

Naast de attitudes van klasgenoten zijn ook attitudes van ouders belangrijk, deze hangen samen met die van hun eigen kind. Wanneer ouders positief zijn over inclusief onderwijs, heeft dit invloed op de attitudes van hun kind. Als kinderen merken dat hun omgeving (leraren, klasgenoten, ouders) positief spreekt over kinderen met een beperking, nemen ze deze houding over. Deze attitudes dragen bij aan een inclusieve cultuur, maar het ontwikkelen van de competenties om diversiteit te waarderen gaat niet vanzelf.

2. Probleemanalyse

Historisch gegroeide segregatie als sociaal-culturele norm

In Nederland zijn er historisch, vanuit maatschappelijke initiatieven en via beleidskeuzes, twee gescheiden onderwijssystemen gegroeid die onderling elkaars bestaan versterken; regulier en gespecialiseerd onderwijs. Rond 1900 werd het leerproces steeds meer gestandaardiseerd met de intrede van onderwijswetten, de Leerplichtwet, onderwijsinspectie en klassikaal onderwijs. Zogenaamde zorgenkinderen konden niet mee in deze ontwikkeling en zouden pas kunnen participeren in de samenleving na jarenlang onderwijs volgen op een eigen school, met een eigen leerplan. Ongeveer zestig jaar geleden ontstonden bovendien de eerste kinderdagcentra, die opvang, begeleiding en behandeling bieden voor kinderen van 2 tot 18 jaar met een (ernstige) verstandelijke of meervoudige beperking. Tegenwoordig groeit het aantal initiatieven en voorzieningen voor kinderen die uitvallen in het onderwijs en thuis komen te zitten. Apart en zeer gedifferentieerd onderwijs, uitgebreid met zorg en dagbesteding, werd zo in Nederland de sociaal-culturele norm.

In haar proefschrift Boemerangbeleid (2023)[3] laat Sharon Stellaard zien hoe opeenvolgend hervormingsbeleid steeds deze diepgewortelde sociaal-culturele norm volgt en bevestigd, waardoor dit beleid keer op keer niet werkt, en het gespecialiseerd onderwijs en de zorg blijven groeien.[4] Iedere beleidslogica om minder kinderen gespecialiseerd onderwijs te laten volgen wordt gefundeerd in een orthopedagogische en psychiatrische benadering van individuele kinderen. Waarbij in een aparte setting onderwijs volgen – of opvang krijgen – de beste route zou zijn voor ‘kinderen met problemen’. Dit zien we terug in het vaak gebezigde credo rond passend onderwijs: ‘Regulier als het kan, gespecialiseerd als het moet’. Dit versterkt de focus op het identificeren van problemen in het kind. De oplossing is dan voor ieder kind dat afwijkt een individueel diagnostisch onderzoek en handelingsplan en van daaruit voorgeschreven krijgen wat ‘de beste plek’ is. Dit in relatie tot het regionale voorzieningenaanbod en de hulp van professionals. Als dat al lukt, want er zijn wachtlijsten, steeds meer kinderen vallen uit of krijgen een vrijstelling van de leerplicht.

Het onvermogen om in het regulier onderwijs voldoende begeleiding en ondersteuning aan kinderen te bieden – de status quo – wordt door opeenvolgend hervormingsbeleid in stand gehouden. Omdat steeds opnieuw, zo ook bij passend onderwijs, een integratie benadering van kinderen met een ondersteuningsvraag de basis is, en niet inclusie. Terwijl een onderscheid tussen groepen kinderen helemaal niet objectief te bepalen is, maar subjectief en cultureel geconstrueerd is. Dit blijkt wel uit cijfers die laten zien dat jongens en leerlingen met een migratieachtergrond sterk oververtegenwoordigd zijn in het gespecialiseerd onderwijs. Eerdere hervormingen dienden ook meer de belangen van professionals dan van leerlingen. Bijvoorbeeld omdat specialistische expertise als steeds waardevoller gezien werd.

3. https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/213498090/pdf%20boemerangbeleid%20-%2063d0f2539da3b.pdf
4. Zie het onderzoeksrapport Druk op de keten (Berenschot, 2023)

Institutionele onderwijscontext werkt tegen

Stellaard (2023) laat ook zien dat de context waarin het onderwijs moet opereren niet helpend is om diep ingesleten patronen structureel te veranderen. In de neoliberale overheidssturing op het onderwijs staan waarden als efficiency en effectiviteit bovenaan. Dit versterkt standaardisatie en massaproductie. De politiek kijkt sterk naar rendement, en ziet onderwijs als post om op te bezuinigen. Toegenomen beleidsmatige aandacht voor leerprestaties en toets scores geeft een impuls aan het waarnemen van afwijkingen bij kinderen. Samenwerking tussen – besturen van – scholen wordt in beleid vaak voorgesteld als oplossing voor problemen. Maar schoolbesturen en scholen, zowel regulier als gespecialiseerd, zijn graag autonoom, en denken marktgericht. Ze proberen wel samen te werken maar zijn ook in concurrentie met elkaar, en willen krimp in eigen leerlingaantal voorkomen. Besturen willen (regionaal) invulling aan samenwerking geven op een manier die bij hen past. Aanpassingen om naar één inclusief onderwijssysteem te gaan zijn voor hen onaantrekkelijk vanwege de kosten. Voor het gespecialiseerd onderwijs dalen de productiekosten namelijk als meer leerlingen er gebruik van maken. Kinderen met een vrijstelling van leerplicht die gebruik maken van zorg toelaten tot onderwijs gaat in het huidige systeem ten koste van onderwijsmiddelen. Dit maakt deze groep kinderen ‘duur’ voor een samenwerkingsverband. De gescheiden stelsels van onderwijs (OCW) en zorg (VWS) beperken nu de mogelijkheden voor leerlingen die zorg nodig hebben om zich te kunnen ontwikkelen via het onderwijs.

Het reguliere onderwijs(aanbod) is sterk gestandaardiseerd via de weinig flexibele productielogica, met daarop aangepaste methoden, van het leerstof-jaarklassen-systeem. Dit gaat uit van een gemiddelde ontwikkeling van kinderen. Jonge leerlingen zijn dan in het nadeel. Wie niet meekomt met het tempo valt snel op. Gespecialiseerd onderwijs of een zorgaanbieder is wel in staat om maatwerk bieden. Het regulier onderwijs hoeft door aanwezigheid van het gespecialiseerd onderwijs en zorgaanbod het eigen onderwijsproces nooit aan te passen. Daarnaast is de kennis van leraren om ‘stoornissen’ te signaleren sterk toegenomen, maar is hun handelingsvermogen niet meegegroeid. Dit werkt een gevoel van machteloosheid in de hand en zet de toon voor een negatieve attitude en vertrouwen in eigen kunnen ten aanzien van inclusie. Het maakt dat leraren extern attribueren in plaats van reflecteren op het eigen handelen.

Leraren kunnen niet goed genoeg omgaan met verschillen tussen leerlingen, en leren dit ook nauwelijks in opleiding en praktijk. De evaluatie van passend onderwijs gaf een harde conclusie, men was vergeten de leraar te professionaliseren (Ledoux, 2020). De combinatie van hoge werkdruk en meer mogelijkheden voor maatwerk in het gespecialiseerd onderwijs of de zorg maken doorverwijzen in de keten bovendien aantrekkelijk voor leraren en schoolleiders. Het voorkomt bij hen gevoelens van onrecht en onmacht. Tot slot is in heel de samenleving de prestatiedruk en daaraan gerelateerde stress toegenomen. Dit treft zowel leerlingen als professionals, die beiden overbelast uitvallen.

Deze institutionele context verhoudt zich moeizaam tot inclusief onderwijs dat op de leerling is afgestemd. In het gesprek binnen de themagroep wordt (h)erkend dat er diverse onderwijs interne en externe factoren zijn, die op elkaar inwerken, en een exclusieve dan wel inclusieve mindset en cultuur beïnvloeden. We signaleren bij leraren en teams in het reguliere onderwijs onmacht, onzekerheid, onbekendheid, en onvoldoende kennis en vaardigheden in het omgaan met een diverse leerlingpopulatie. We zien dat professionals in het onderwijs de oorzaak voor problemen buiten zichzelf leggen, bij het kind of in de – niet passende/ ondersteunende – omgeving. Er is onvoldoende contact en samenwerking tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs en te weinig interprofessionele samenwerking met jeugdhulp- en zorgmedewerkers. En er is een praktijk van kinderen naar elkaar doorverwijzen in een keten van onderwijs- en zorgorganisaties. Gevestigde (financiële) belangen van besturen en professies binnen het (gespecialiseerd) onderwijs en de zorg bemoeilijken een inclusieve mindset en cultuur, naast hoge werkdruk en personeelstekorten.

3. Kansen

Doorbreken van normen en patronen

Het sociaal-culturele script dat diepe wortels heeft in de geschiedenis bepaalt samen met de huidige institutionele context hoe de diverse belanghebbenden in het Nederlandse onderwijs naar kinderen kijken. Doordat we een gesegregeerd systeem hebben wordt er voortdurend gekeken naar wie wel en niet thuishoort in het (reguliere) onderwijs, en dit onderscheid moet vervolgens gelegitimeerd worden in bureaucratische processen. Om deze dynamiek te doorbreken is het volgens Stellaard nodig om een alternatief voor het huidige onderwijs- en zorgstelsel te bedenken waar álle kinderen van profiteren, en beleid niet specifiek te richten op kinderen die afwijken van steeds scherper afgestelde gemiddelde normen.

Inclusief denken en handelen bevorderen in een gesegregeerd onderwijssysteem, en een samenleving die mensen met een beperking structureel achterstelt, vereist uiteindelijk een diepe cultuurverandering bij alle belanghebbenden. En een verandering van focus. Van een medisch model waar de fysieke, mentale of zintuiglijke aandoening van een kind om medische behandeling, revalidatie of individuele uitzonderingen vraagt. Naar een sociaal model met de focus op een sterke onderwijscontext en het aanpakken van fysieke en sociale belemmeringen in de inrichting van het onderwijs (ontoegankelijkheid, vooroordelen, gebrek aan ondersteuning).

De bestaande inclusieve scholen, samenwerkingen tussen scholen voor regulier en gespecialiseerd onderwijs, integrale kindcentra, Samen naar School-klassen en vergelijkbare initiatieven laten zien dat de omslag naar inclusief onderwijs werkt voor medewerkers en leerlingen. Leraren die elkaar steunen ervaren meer werkplezier. Kinderen met en zonder beperking of (complexe) ondersteuningsbehoefte leren elkaar kennen en accepteren elkaar.[5]

Ondersteunen van inclusief leiderschap en samenwerking

De grootste kans voor cultuurverandering zien we in het ondersteunen van inclusief leiderschap, teamleren en samenwerking tussen de diverse professies, ouders en leerlingen. Cruciaal is de leiding en steun van de schoolleider (samen met de kwaliteitscoördinator) en bestuurlijke leiders uit de lokale/regionale omgeving van de school. Onderzoek naar samenwerking en integratie tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs laat zien dat het creëren van inclusief beleid belangrijk is.[6] Wanneer er sprake is van een duidelijke en inspirerende visie die gedragen wordt in alle lagen van het onderwijs, is de kans van slagen op samenwerking, integratie en inclusie groter. De rol van de schoolleider is daarin essentieel, wat eveneens blijkt uit internationaal onderzoek naar het implementeren van onderwijsveranderingen (Leithwood, 2021). Inclusief leiderschap is essentieel om inclusief onderwijs te realiseren. Voor het creëren van een inclusieve schoolcultuur is het ondersteunen van schoolleiders bij schoolontwikkeling dus van cruciaal belang.

Het regulier onderwijs heeft daarnaast baat bij kennis en dienstverlening van het gespecialiseerd onderwijs, de jeugdhulp en zorgprofessionals zoals logopedisten, ergo- en kinderfysiotherapeuten. Deze zullen dan minder vanuit individuele casussen moeten werken, en meer moeten bijdragen aan het creëren van een inclusieve context voor leren. Het werken aan een stevige sociaalpedagogische basis op school moet hen (wettelijk) mogelijk gemaakt worden. Ook de gemeentelijke overheid moet hieraan bijdragen.

Kennisdeling, leren en professionaliseren verbinden

Er gebeurt al veel op het gebied van kennisdeling, leren en professionaliseren rond inclusief onderwijs, verspreid over het land. Er zijn opleidingen voor schoolleiders en kwaliteitscoördinatoren rond inclusie, en er zijn hoogleraren, lectoren, opleiders, beroepsorganisaties en begeleidingsorganisaties die kennis over inclusief onderwijs verspreiden. Zo is er het platform Naar Inclusiever Onderwijs van Verus, VOS/ABB, NCOJ en het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONSwv) met een eigen kennisnetwerk. Een concreet voorbeeld van kennisdeling is de toolkit inclusief onderwijs[7] van SWV PO ZOUT (79 scholen, 27 besturen, 5 gemeenten), met een opbouw in zeven programmalijnen.

5. Zie https://didactiefonline.nl/artikel/elkaar-helpen
6. Zie https://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/geintegreerde-onderwijsvoorzieningen
7. https://www.toolkitinclusiefonderwijs.nl/

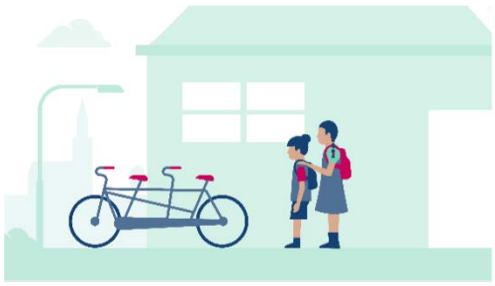
Het samenwerkingsverband gebruikt deze toolkit bij het ondersteunen van scholen, en stelt de kennis ook voor anderen, buiten de eigen regio, ter beschikking. Het Steunpunt Passend Onderwijs werkt landelijk aan implementatie van een digitale versie van de Index voor Inclusie en organiseert werkbezoeken. De intern begeleider als kwaliteitscoördinator speelt een steeds meer ontwikkelingsgerichte rol richting leerkrachten met een focus op inclusief onderwijs. De VNG (2025) maakte met partners een samenwerkingsgids voor een stevige pedagogische basis.[8] Met Andere Ogen[9] is een netwerk van leden uit onderwijs, zorg, jeugdhulp en kinderopvang dat via praktijkleren bijdraagt aan het vergroten van de ontwikkelkansen van kinderen. De VGN is aan de slag met het opstellen van een nieuw positioneringsdocument met daarin nadrukkelijk aandacht voor inclusie, kinderopvang en onderwijs. Stichting Het Gehandicapte Kind ondersteunt Samen naar School-klassen met advies en informatie.[10]

Wat mist is een verbinding tussen al deze activiteiten, en een structuur en stroom om kennis en de specifieke inzet die nodig is voor de gewenste cultuurverandering in scholen te brengen.

Verbinding met burgerschap en sociaal-emotioneel leren

De Wet op het burgerschapsonderwijs verplicht scholen om een schoolklimaat te creëren dat in overeenstemming is met de basiswaarden van de Grondwet. Dit betekent dat inclusie, non-discriminatie en respect voor diversiteit niet alleen idealen zijn, maar wettelijke vereisten. De schoolcultuur moet volgens de wet in overeenstemming zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat; vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Het ontwikkelen van een inclusieve cultuur op school is daarmee een noodzakelijke invulling van de al bestaande wettelijke burgerschapsopdracht.

De nieuwe set kerndoelen voor burgerschap biedt kansen om binnen de school structureel werk te maken van sociale inclusie, zeker als dit aangevuld wordt met een inzet op sociaal-emotioneel leren (SEL). Internationaal onderzoek toont aan dat inzet op SEL kan leiden tot een toename van prosociaal gedrag, een afname van conflicten en een versterking van het gevoel van verbondenheid binnen de schoolgemeenschap (wij-leren.nl, 2024). ‘Belonging’, het gevoel van erbij horen, gezien worden en gewaardeerd zijn binnen de schoolgemeenschap is een kernbegrip binnen inclusief onderwijs en sociaal-emotioneel leren (SEL). Dit houdt ook in dat leerlingen veel meer en actiever betrokken moeten worden bij het leerproces en bij besluitvorming op school.



4. Doel

Het doel is om de bestaande, historisch gegroeide op exclusie gerichte cultuur te veranderen in een positieve grondhouding ten aanzien van inclusie bij alle belanghebbenden. Want een inclusief, rechtvaardig onderwijssysteem geeft alle kinderen eerlijke kansen in het leven, in het funderend onderwijs en bij het vervolgen van hun levenspad. Alle kinderen laten leren is de kern van het onderwijs. Het streven naar inclusief onderwijs gaat volgens de themagroep dan ook hand in hand met het streven naar onderwijskwaliteit, goed onderwijs gegeven door leraren die pedagogisch-didactisch bekwaam zijn. Dit betekent in ieder geval het versterken van teams in regulier onderwijs om aan alle kinderen steengoed onderwijs te kunnen bieden. Wat goed onderwijs is, in een inclusieve context, zal nader uitgewerkt moeten worden door alle belanghebbenden gezamenlijk. En betreft zowel de kwaliteit van het leren van leerlingen, als de kwaliteit van het lesgeven.

8. https://vng.nl/nieuws/samenwerkingsgids-een-stevige-pedagogische-basis
9. https://www.netwerkmetandereogen.nl/
10. https://samennaarschoolinitiatieven.nl/ en https://www.samennaarschool.nl/handboek-overzicht/

Niet alleen het doel van beleid is van belang, maar ook het onderliggende mensbeeld. De bestaande menselijke diversiteit zou uitgangspunt moeten zijn voor heel het onderwijsbeleid. Iedere persoon is uniek: lichamelijk, zintuiglijk, psychisch en sociaal. Als mensen zijn we allemaal anders. Dat verbindt ons, en mag geen reden zijn om iemand uit te sluiten. Wat kinderen meemaken en kunnen verandert al naar gelang de omgeving waarin ze leren. Hoe diversiteit gewaardeerd wordt, hangt af van de cultuur en normen in de samenleving. Wie de macht heeft en welke regels er zijn, bepaalt wat we normaal vinden en hoe we met verschillen omgaan. Inclusie is dus niet het streven naar gelijkheid, maar ongelijkheid en verschil accepteren. Kinderen tegemoetkomen in hun ontwikkelmogelijkheden en hen de ondersteuning bieden die nodig is. Een inclusieve cultuur met waardering voor diversiteit sluit bovendien direct aan bij de wettelijke opdracht van scholen om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. Het ministerie van OCW moet dit benadrukken in haar communicatie met het werkveld. Leerlingen kunnen alleen leren over diversiteit als de school daadwerkelijk een afspiegeling is van de samenleving, niet als kinderen apart van elkaar opgroeien.

Cultuurverandering start in de praktijk, met het voelen van onmacht of het erkennen van onrecht, discriminatie en niet voldoen aan kinderrechten, en daar als team zelf iets aan willen, kunnen én moeten doen. De eigen handelingsverlegenheid en onvermogen als probleem zien en dan niet de oplossing buiten het team leggen, maar een leerproces in gang zetten waar een team eigenaarschap bij voelt. Een inclusieve cultuur is per definitie een lerende cultuur. Dan volgt een proces van verdere bewustwording en dialoog. Met elkaar positieve ervaringen opdoen. Voor een positieve cultuur ten aanzien van diversiteit en inclusie is het steeds blijven denken in oplossingen belangrijk! Vanuit de vraag: Hoe doen we dit bij ons? Op school, in de gemeente, in de regio. Om steeds meer (school)organisaties zich deze vraag te laten stellen, en het leerproces bij alle partijen op gang te houden, zal dit aangezwengeld moeten worden. Dit moet zowel top-down plaatsvinden vanuit wetgeving, beleid en communicatie, als bottom-up vanuit teams die samen werken aan schoolontwikkeling en praktijkverbetering.

Uiteindelijk moet cultuurverandering merkbaar worden in het handelen van alle belanghebbenden; schoolleider en team, kinderen en hun ouders, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, opleidingen, jeugdhulp en zorg, gemeente, de ministeries van OCW en VWS en de politiek. Het is dan ook nodig dat al deze belanghebbenden als ‘team’ gaan samenwerken. Energie, mensen en middelen zonder schotten inzetten, vanuit hetzelfde universele uitgangspunt: goed onderwijs voor ieder kind. Thuisnabij, als onderdeel van de gemeenschap, gesteund door een netwerk van stevige pedagogische relaties. Zonder te spreken over regulier, gespecialiseerd of inclusief onderwijs, want dit impliceert al een norm en een afwijking. Taalgebruik en framing doen ertoe. Taal is cruciaal als tool voor verandering.

Zolang het onderwijssysteem echter exclusief blijft, en de “achterdeur” van doorverwijzing naar gespecialiseerd onderwijs of zorg open blijft staan, is het doel van cultuurverandering vrijblijvend. Een inclusieve cultuur ontwikkelen in een exclusief systeem gaat volgens de themagroep niet werken. Scholen die de omslag naar inclusie maken gaan leerlingen trekken die op andere scholen uitvallen. Dit creëert opnieuw segregatie. Randvoorwaarde om het doel te bereiken is dus aanpassing van wet- en regelgeving, met duurzame bekostiging, en samenwerking tussen alle betrokken partijen vanuit een gedeelde ambitie en onderlinge solidariteit. Als de optie openblijft om kinderen, ondanks zorgplicht, geen toegang tot een school te verlenen, thuis te laten zitten, of door te verwijzen (verwijderen) naar een speciale school of zorgcentrum dan zijn er andere beleidsinstrumenten nodig, dan als die optie er wettelijk niet meer is. Cultuur- en systeemverandering moeten hand in hand gaan.

5. Concrete voorstellen

Om als themagroep niet te blijven hangen in complexe systeemvraagstukken en verantwoordelijkheden van de grote groep belanghebbenden stellen we dat een praktische, lerende aanpak noodzakelijk is om de gewenste cultuurverandering te bereiken. Een inclusieve cultuur vraagt om positieve attitudes, samenwerking en gedeelde waarden in schoolteams en hun omgeving. Onderzoek laat zien dat attitudes beïnvloed worden door kennis, van en met elkaar leren en elkaar steun bieden, en een leider die een inclusieve sociale norm stelt.

De beide ministeries zullen beleidsinstrumenten moeten inzetten die organisaties en professionals bewegen om hun oude handelen aan te passen in inclusief handelen. Het zal voor alle belanghebbenden zoeken zijn naar een nieuwe manier van werken om elke leerling goed onderwijs te bieden, die zoektocht moet ondersteund worden. Gezien onze probleemanalyse en doelstelling moeten beleidsinstrumenten gericht zijn op het positief beïnvloeden van de hele onderwijs(leer)context, en het ondersteunen van schoolleiders en teams om met hulp van hun omgeving hun eigen onderwijs steeds inclusiever te maken. Cultuurverandering hangt rechtstreeks samen met schoolontwikkeling.

Concreet stellen we drie beleidsinstrumenten voor die we nader uitwerken:
1. Kennisversterking en professionalisering: Een Nederlands 'curriculum voor inclusie'
2. Communicatie: een krachtige, positieve boodschap en beeldvorming
3. Lokale en regionale beleidsagenda's en instrumenten richten op inclusief opgroeien en een stevige pedagogische basis op en rond school

1. Kennisversterking en professionalisering: een Nederlands 'curriculum voor inclusie'

Een belangrijk instrument om kennisopbouw en collectief leren te versterken is het investeren in de kennisinfrastructuur voor inclusief onderwijs. De themagroep stelt voor om een wetenschappelijk onderbouwd programma te laten ontwikkelen voor professionalisering van teams, waarin activiteiten van partijen op elkaar in- en doorwerken. Tegelijk kan investeren in praktijkgericht onderzoek van hogescholen en universiteiten ook een motor zijn achter (cultuur)veranderprocessen in regio's. Zeker als het de kennis van partijen die actief zijn op het gebied van kennisdeling, leren en professionaliseren verbindt aan de opgave van schoolteams.

We adviseren de beide ministeries om via het Nationaal Kennisinstituut Onderwijs een consortium van kennispartners opdracht te geven tot het samenstellen van een landelijke kennisbasis die wetenschappelijk onderbouwd en evidence-informed is. Geen blauwdruk of decreet, maar een open 'curriculum' met kennis en tools (pedagogisch, methodisch, veranderingsmanagement, procesbegeleiding) die per regio of school te gebruiken en aan te passen zijn. Zo hoeft niet iedere school, gemeente of regio zelf het wiel uit te vinden. Deze kennisbasis zal vervolgens uitgedragen moeten worden door een pool van ervaren procesbegeleiders[11] die met name schoolleiders ondersteunen in het vormgeven aan het proces van schoolontwikkeling en teamleren.

Via het opleiden van trainers uit de bestaande platforms, netwerken en samenwerkingsverbanden kunnen deze procesbegeleiders ervoor zorgen dat de landelijk beschikbare kennis gaat leven en circuleren in de regio, en op school. Doel is om steeds meer schoolleiders toe te rusten om met hun team, en met de omgeving, de verandering naar een inclusieve leeromgeving in gang te zetten en te houden. Zij krijgen daarvoor de best beschikbare praktische (proces)kennis en tools in handen.

De themagroep denkt aan de volgende elementen die bijdragen aan inclusief leiderschap en het vergroten van lerende teamcultuur:[12]

Cultuur

- *Bewustwording creëren:* Werkvormen die mensen bewust maken van discriminatie, (onbewuste) vooroordelen en de impact daarvan. Maak de impliciete mindset ('beliefs') expliciet. De dialoog aangaan over waarden en normen helpt om mensen bewust te maken van hun eigen handelen, en inzicht geven in wat ze anders kunnen doen.

11. https://onwijsonderwijs.be/hoe-neem-ik-mijn-team-mee-verandering/
12. Dit is een aanzet, en zal nader onderbouwd en uitgewerkt moeten door het consortium vanuit nationale en internationale kennis over wat werkt bij cultuurverandering via professionalisering in het realiseren van inclusief onderwijs. Voorbeelden van Nederlandse programma's gericht cultuurverandering via professionalisering zijn: De Transformatieve School of programma LeerKRACHT

- *Onderlinge feedback en reflectie organiseren:* Stimuleren van het geven van feedback, zelfreflectie, in gesprek zijn over successen en het open mogen delen van moeilijkheden. Dit helpt mensen om hun attitudes continu te evalueren en aan te passen. Reflecteer ook op de taal waarmee over kinderen en ouders gesproken wordt.
- *Diversiteit waarderen:* Aanmoedigen van een groei-mindset waarin diversiteit zorgt voor een rijkere leeromgeving, betere onderwijskwaliteit en resultaten. Dit kan door het delen van positieve ervaringen, en inspirerende voorbeelden uit binnen- en buitenland. Erken daarnaast ook dat inclusie ingewikkeld kan en mag zijn.
- *Contact en ontmoeting stimuleren:* Organiseren van ontmoetingen tussen kinderen en professionals uit het regulier en gespecialiseerd onderwijs, en de kinderdagcentra. Regulier onderwijs kan veel leren van het gespecialiseerd onderwijs en de zorg, evenals andersom.
- *Leiderschap en voorbeeldgedrag:* Modelleren van inclusief gedrag om dit gedrag te bevorderen. Dit betekent dat leiders verantwoordelijkheid nemen, inclusieve waarden uitdragen en een sociale norm stellen, en leidinggeven aan gewenst gedrag in hun team of organisatie. Laat als leidinggevende niemand er alleen voor staan, en werk aan een lerende teamcultuur ('collective teacher efficacy').

Beleid

- *Een duidelijke visie:* Zorg voor een vastgelegde, inspirerende en breed gedragen visie op inclusie en samenwerking. Formeer brede werkgroepen (bijv. met leraren, gedragsdeskundigen, intern begeleiders/, zorgcoördinatoren) om onderdelen van de visie uit te werken. Dit bevordert gedeeld leiderschap en zorgt voor betere implementatie van de visie.
- *Beleid en concrete doelen:* Ontwikkel en implementeer beleid, ook op na- en bijscholing zoals co-teaching en collegiale ondersteuning, dat inclusief gedrag en pedagogische en didactische (differentiatie) vaardigheden in de praktijk ondersteunt. Stel daarin concrete doelen vast (bijvoorbeeld over doorverwijzen of niveau van kennis en vaardigheden van leraren) en monitor de voortgang. Dit helpt om verantwoordelijkheid af te leggen en positieve ervaringen en kleine successen met elkaar te delen.

Praktijk

- *Training, coaching, tools*[13], ondersteuning: De kennis en vaardigheden van professionals (over gedrag, traumasensitief onderwijs, ondersteuningsbehoeftes en Universal Design for Learning) vergroten door zinvolle training, coaching, tools en ondersteuning aan te bieden, en ervoor te zorgen dat dit praktisch, toepasbaar en helpend is.
- *Burgerschap, sociale inclusie en sociaal-emotioneel leren:* Sociale inclusie gebeurt niet vanzelf. Maak sociaal-emotioneel leren (SEL) onderdeel van het curriculum en het burgerschapsonderwijs. SEL draagt bij aan het ontwikkelen van empathie, zelfbewustzijn en sociale vaardigheden bij kinderen én professionals (Gijzen & Essers, 2025).
- *Stimuleer samenwerking (interprofessioneel en met ouders)*: Door samenwerking en kennisdeling te stimuleren tussen (diverse) professionals, ouders en leerlingen kunnen er slimme ideeën voor aanpassingen en ondersteuning worden ontwikkeld. Werk in gelijkwaardig partnerschap met ouders.
- *Inspraak door leerlingen:* Laat leerlingen meepraten, meedenken en meebeslissen over wat er op school gebeurt. En laat ze ook elkaar veel meer helpen en ondersteunen (zoals in Portugal gewoon is). Jonge mensen hebben behoefte aan persoonlijke aandacht en begeleiding. Help jongeren om zelf richting te geven aan hun toekomst.

2. Communicatie: een krachtige, positieve boodschap en beeldvorming

De themagroep ziet de noodzaak van het uitdragen van een krachtige, positieve boodschap van 'met elkaar op weg zijn naar een inclusieve samenleving'. De boodschap dat diversiteit verrijkend is voor alle leerlingen moet sterk en consistent zijn en door iedereen worden gedragen. Taal en beeld moet inclusief zijn, vrij van woorden die een bevooroordeelde, stereotype of discriminerende kijk op mensen of groepen weerspiegelen. En aansporen tot nieuwsgierigheid naar de ander die altijd anders zal zijn dan jijzelf. De boodschap moet zowel een duidelijk beeld geven van wat bedoeld wordt met inclusief onderwijs, als op een open manier gebruikt kunnen worden door organisaties om zelf de dialoog te starten in de eigen organisatie en met de omgeving. Het moet uitdagen om de eigen waarden, normen en handelen te bevragen en in actie te komen. En uitnodigen om mee te zoeken en mee te bouwen aan inclusief onderwijs.

13. https://www.informatiepunt-inclusiefonderwijs.nl/ en https://nitro.edt.ru.nl/inclusion/

We adviseren de beide ministeries om met belanghebbenden een landelijke campagne te ontwikkelen die zowel de boodschap uitdraagt (“Goed onderwijs voor ieder kind”) als het maatschappelijk gesprek op gang brengt over inclusie in het onderwijs. Er kan een herkenbare slogan bedacht worden om de collectieve stem vanuit alle betrokken partijen (en boegbeelden) in het landelijke netwerk uit te dragen, en zo bewustwording in de samenleving en bij scholen en gemeenten buiten de voorhoede te vergroten. Hiervoor is samenwerking met experts op gebied van beïnvloeding, taal en communicatie gewenst.

Idealiter is deze campagne via een impactprogramma met praktische tools gelinkt aan het professionaliseringsprogramma, als starter voor een maatschappelijke dialoog, op school en in de regio. Stichting het Gehandicapte Kind werkt bijvoorbeeld al aan een campagne gericht op ouders van kinderen met én zonder beperking (en deels leerkrachten) om met elkaar in gesprek te gaan over inclusie. Voor scholen heeft de stichting een lespakket over ‘buitensluiting’ ontwikkeld.
Aanvullend kan door de ministeries onderzocht worden of er een taak ligt voor de NPO om via een mediaproductie aandacht te genereren voor de scholen die al inclusief werken, om via de media breed in de samenleving te laten zien dat inclusief onderwijs nu al mogelijk is.

3. Lokale en regionale beleidsagenda’s en instrumenten richten op inclusief opgroeien en een stevige pedagogische basis op en rond school

Iedere school staat ergens, is ingebed in een lokale gemeenschap. De gemeentelijke overheid is daarom een zeer belangrijke belanghebbende in het stimuleren van de verandering naar opgroeien in een inclusieve samenleving. De gemeente geeft sturing aan ontwikkelingen in de omgeving van de school. Lokale (wijk)teams, maatschappelijk werk en jongerenwerk hebben doorgaans zicht op en aandacht voor de thuissituatie van kinderen, zoals armoede of opvoedingsproblemen. Dit kan ook op of dichtbij school georganiseerd worden (denk aan de brugfunctionaris of een vaste jeugdhulpmedewerker als collega van het onderwijsteam), als plek waar ouders en verzorgers sowieso al komen. Er zal geïnvesteerd moeten worden in de ouders van kinderen, en in netwerken die hen steunen, om kansenongelijkheid tegen te gaan. Oog hebben voor belangen van kinderen in levensdomeinen van ouders én sterke sociale netwerken zijn cruciaal om problemen bij kinderen te voorkomen. Dat kan het onderwijs niet alleen (Raad Volksgezondheid & Samenleving, 2023).

In ieder geval zullen bestaande lokale/ regionale beleidsinstrumenten en samenwerkingsagenda’s zoals de Lokale Educatieve Agenda, de Lokale Inclusie Agenda, het Op Overeenstemming Gerichte Overleg en het Integraal Huisvestingsplan (IHP), waarin de gemeente afspraken vastlegt met partijen uit onderwijs, kinderopvang en (jeugd)zorg, vanuit een inclusieve mindset opgesteld moeten worden en een inclusieve cultuur uitdragen. We adviseren de beide ministeries om hierover harde afspraken te maken met de VNG, ook in het kader van de positie van onderwijs binnen de Hervormingsagenda Jeugd. Maak de jeugdhulp en sociaal-maatschappelijk (jongeren)werk veel meer dienstbaar aan het onderwijs, in plaats van onderwijs te zien als vindplaats voor jeugdhulp. Ga als overheden gezamenlijk voor inclusief opgroeien, en werk integraal aan het verstevigen van de sociaal-pedagogische basis van kinderen en hun ouders.

Juist gemeentes kunnen de ontwikkeling van multifunctionele integrale kindcentra stimuleren, waar voorzieningen voor jeugd zoals kinderopvang, maar ook dagbesteding en voorzieningen voor ouderen bij elkaar worden gebracht om de lokale gemeenschap te versterken. Een inclusieve cultuur wordt mede mogelijk gemaakt door inclusief huisvestingsbeleid, met afspraken over het samengaan van onderwijs-, kinderopvang- en zorglocaties.

Een inclusieve mindset en cultuur kunnen alleen tot bloei komen wanneer schoolleiders en teams zich gesteund voelen, en samen met de schoolgemeenschap en de omgeving leren en reflecteren. In het volgende deel wordt uitgewerkt welke competenties nodig zijn, hoe de professionele ontwikkeling van startende en ervaren leraren vorm kan krijgen, en welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn om leraren optimaal toe te rusten voor hun rol in een inclusieve leeromgeving.

6. Bijlage Mindset en Inclusieve Cultuur

Indicatoren voor het creëren van een inclusieve cultuur volgens de Index voor inclusie

Indicator A.1 Bouwen aan een gemeenschap

A.1.1 Iedereen is van harte welkom.
A.1.2 Leerlingen helpen elkaar.
A.1.3 Personeel werkt samen.
A.1.4 Personeel en leerlingen behandelen elkaar met respect.
A.1.5 Er is partnerschap tussen personeel en ouders/ verzorgers.
A.1.6 Personeel en bestuurders werken goed samen.
A.1.7 De plaatselijke gemeenschap wordt betrokken bij de school.
A.1.8 De directie, leerkrachten, ondersteunend en niet ondersteunend personeel werken goed samen.

Indicator A.2 Vestigen van inclusieve waarden

A.2.1 Er worden hoge verwachtingen gesteld aan alle leerlingen.
A.2.2 Personeel, bestuurders, leerlingen en ouders/verzorgers delen de inclusiegedachte.
A.2.3 Leerlingen worden gelijk gewaardeerd.
A.2.4 Personeel en leerlingen behandelen elkaar als mens en ook als 'persoon met een bepaalde rol of functie'.
A.2.5 Personeel streeft ernaar om barrières bij leren en participeren in alle aspecten van de school weg te werken.
A.2.6 De school streeft ernaar om alle vormen van discriminatie weg te werken.

Advies 2: Themagroep toerusten van de leraar

Leden themagroep: Stephanie Kastelein, Sofie Sergeant, Elijah Delsink, Shyrene Butteweg, Judith ‘t Gilde, Leonie van Uffelen, Alessandra Corda, Jantine Kuijpers, Kevin Kooij, Bert van Velthooven, Herald Hofmeijer, Berdi de Jonge, Fokje Bouwer, Lieneke Worst, Erik van den Belt, Rosanne Zwart.

1. Introductie

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft deze themagroep zich gebogen over het thema toerusten van de leraar. Het doel was om gezamenlijk te onderzoeken hoe startende en ervaren leraren optimaal ondersteund kunnen worden in hun bijdrage aan inclusief onderwijs, en hierover een gedragen advies te formuleren.

Onze ambitie is een onderwijspraktijk waarin zorg en ondersteuning vanzelfsprekend aanwezig zijn voor leerlingen, ouders en professionals. Met ‘professionals’ bedoelen wij nadrukkelijk niet alleen leraren, maar alle betrokkenen die binnen de context gezamenlijk bijdragen aan een inclusieve leeromgeving. Inclusief onderwijs betekent niet simpelweg ‘meer’ toevoegen aan het huidige systeem, maar het gaat om goed onderwijs, anders organiseren en samenwerking over de grenzen van onderwijs en zorg heen (interdisciplinair), waarbij expertise vanuit ervaring, praktijk en wetenschap samenkomt (transdisciplinair). Nieuwe leraren moeten hierop stevig worden voorbereid, maar ook de zittende populatie heeft gerichte professionalisering nodig.

Om deze ambitie te realiseren adviseren wij de ministeries om bij het Nationaal Groeifondsproject Aanpak Professionalisering van Leraren (NAPL) rekening te houden met de aanbevelingen uit dit rapport.

Het beleidskompas bood ons houvast om de belangrijkste complexe uitdagingen rondom toerusting van professionals inzichtelijk te maken. Het proces dat we samen hebben doorlopen, heeft geleid tot richtinggevende beleidsdoelen die volgens ons bijdragen aan een toekomstbestendige inclusieve leeromgeving.

Met dank aan de leden van de themagroep, die met hun kennis en enthousiasme hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Opdracht themagroep

1. Welke kennis, ervaring en competenties heeft iedere leraar nodig om inclusief onderwijs te kunnen bieden?
2. Wat is nodig om deze kennis, ervaring en competenties op het benodigde niveau te houden? Denk hierbij niet alleen aan opleidingen, maar ook aan andere vormen van leren en kennisdeling.
3. Hoe ziet de doorgaande ontwikkelingslijn eruit?
4. Wat vraagt dit van de initiële lerarenopleidingen, van de besturen, de schoolleiders, IB-ers/KC-ers, specialisten en de leraar zelf?
5. Optioneel: Wat wil de themagroep aanvullend nog meegeven?

2. Probleemanalyse

Het creëren van een werkelijk inclusieve leeromgeving[14] is een complex proces, waarin veel factoren samenkomen. Leraren, schoolteams en andere professionals staan dagelijks voor uiteenlopende uitdagingen die bepalen in hoeverre alle leerlingen gelijkwaardige kansen krijgen. Gelijke behandeling leidt echter niet automatisch tot gelijke kansen. Een inclusieve leeromgeving kan er in iedere context anders uitzien; daarom is het essentieel om uit te gaan van verschillen tussen leerlingen en deze als waardevol te zien. Dit begint al in de voorschoolse fase, waar de eerste fundamenten worden gelegd voor gelijkwaardige kansen en waar diversiteit zichtbaar wordt nog voordat kinderen formeel instromen in het onderwijs. Dit vraagt om diverse vormen van ondersteuning en onderwijs, ingebed in een omgeving waar leerlingen en professionals elkaar kunnen ontmoeten.

De uitdagingen zijn veelzijdig: van het versterken van het gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel binnen teams tot het stimuleren van interdisciplinaire en transdisciplinaire samenwerking, en van het verbeteren van opleiding en nascholing tot het verduidelijken van kaders. Het in kaart brengen van deze uitdagingen is een belangrijke stap om gerichte beleidsacties te formuleren en de transformatie naar de inclusieve leeromgeving daadwerkelijk te realiseren.

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste aandachtspunten besproken die relevant zijn voor het thema *toerusten van de leraar*. Daarbij komen zowel praktijkvoorbeelden als inzichten uit de literatuur aan bod.



Een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel

Een leraar hoeft niet op alle terreinen expert zijn; van groter belang is dat professionals binnen hun directe omgeving de juiste ondersteuning vinden, waarvoor zij voldoende gefaciliteerd worden en ruimte hebben voor ontwikkeling. Door de focus te verschuiven van individuele prestaties van leraren naar samenwerking binnen het team en het bredere systeem, kunnen zij de juiste ondersteuning vinden, voldoende gefaciliteerd worden en ruimte krijgen die nodig is voor ontwikkeling om diversiteit in de leerlingenpopulatie te bedienen. De schoolleider speelt hierbij een cruciale rol door richting te geven aan het toerusten van leraren, het creëren van een ondersteunende structuur en het faciliteren van professionele ontwikkeling binnen het team. Ook leerlingen leren beter omgaan met verschillen wanneer zij in een collectief en diverse groep worden opgeleid (Van Gemert, Speijers & Sergeant, 2025).

14. 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 (OCW, 2024).

Huidige onderwijsprofessionals worden vaak opgeleid binnen systemen die niet volledig aansluiten bij de diversiteit van leerlingen en zijn zelf soms opgegroeid in relatief geprivilegieerde situaties, waardoor het inschattingsvermogen van de behoeften van bepaalde leerlingen beperkt kan zijn. Dit heeft als gevolg dat veel leraren onbewust onderwijs creëren voor de mensen die het meest op hen lijken. Uit recent onderzoek blijkt dat leraren in opleiding zich niet echt bewust zijn van structurele ongelijkheid en weinig handelingsmogelijkheden zien (Hosseini et al. 2025).

Diversiteit binnen teams is daarom cruciaal: samenwerking door middel van co-teaching en het versterken van elkaars kwaliteiten staan centraal (Fluijt, Struyf & Bakker, 2016). De schoolleider ondersteunt dit proces door te sturen op teamdiversiteit, samenwerking en het versterken van elkaars kwaliteiten, zodat professionals beter toegerust zijn voor de uiteenlopende behoeften binnen een inclusieve leeromgeving.

Interdisciplinaire en transdisciplinaire samenwerking

Naast samenwerking binnen het team is ook samenwerking tussen professionals uit verschillende disciplines essentieel. Het gaat hier om interdisciplinaire samenwerking: professionals uit verschillende domeinen werken samen aan een plan waarmee een leerling een omgeving krijgt om zich optimaal in te ontwikkelen. Onderwijs, zorg en andere betrokken partijen zouden gezamenlijk plannen moeten ontwikkelen om leerlingen een inclusieve leeromgeving te bieden waarin zij zich optimaal kunnen ontwikkelen (Geveke, De Jong, Smit & Steenbeek, 2024).

Professionals kunnen hun handelen ook nog verder versterken door transdisciplinaire samenwerking, waarbij drie vormen van kennis samenkomen: wetenschappelijke inzichten, professionele expertise en ervaringskennis. Het draait om het combineren van kennis uit wetenschap en praktijk om integratieve oplossingen te ontwikkelen die ook maatschappelijke impact hebben (Groot & Klostermann, 2009; Sergeant, 2021).

Binnen deze samenwerkingen verdient de rol van het gespecialiseerd onderwijs bijzondere aandacht. Naast het verzorgen van onderwijs aan een kleine groep leerlingen wordt de expertisefunctie steeds belangrijker. In plaats van leerlingen uit te plaatsen naar een afzonderlijke omgeving, wordt expertise dichter bij de leerling gebracht. De expertise van het gespecialiseerd onderwijs landt in de onderwijs-context, dan gaat het niet om individuele oplossingen, maar om het creëren van een ondersteunende schoolcontext waarin professionals effectief en duurzaam kunnen bijdragen aan een inclusieve leeromgeving. Specialisten werken samen in verschillende vormen van samenwerking. Deze ontwikkeling bevordert continuïteit in ondersteuning, gedeelde verantwoordelijkheid en sterke verbindingen tussen scholen, ouders en ondersteuningsteams. Daarbij erkennen we de juridische termen waar nodig, maar spreken we stelselbreed over een inclusieve leeromgeving met verschillende intensiteiten van ondersteuning en expertise.

Ondersteuning in een inclusieve leeromgeving mag niet versnipperd zijn; specialisten worden samen ingezet en de leraar staat er niet alleen voor. Intensieve afstemming en gezamenlijke voorbereiding zijn daarbij noodzakelijk. Projecten zoals Bruggenbouwers en Grensverleggers laten zien dat leren van individuele aanpassingen binnen de context een effectief middel is om een inclusieve leeromgeving te realiseren. Dit project richt zich op gelijkwaardige samenwerking tussen diverse professionals: leraren en specialisten werken samen in de klas om het onderwijs te verbeteren en beter voorbereid te zijn op het omgaan met verschillen tussen leerlingen. De signalen van leerlingen worden hierbij niet louter casusgericht behandeld, maar gebruikt om het onderwijs en de context te verbeteren. Dit voorbeeld toont concreet hoe samenwerking tussen leraren, specialisten en onderwijs- ondersteunend personeel (OOP) bijdraagt aan betere onderlinge ondersteuning en aan betere ondersteuning van alle leerlingen.

Opleiding, nascholing en professionele ontwikkeling

Onderzoek toont aan dat lerarenopleidingen studenten vaak onvoldoende voorbereiden op een inclusieve leeromgeving. Hierdoor hebben beginnende leraren bij de start van hun loopbaan vaak nog weinig ervaring in het omgaan met diversiteit (Van Casteren, Beurskens, Hendrix, Lodewick, Kennis, Smeets, Stoep & Termorshuizen, 2024). Hoewel lerarenopleidingen studenten wel basiskennis over inclusieve leeromgevingen meegeven, is er veel meer kennis en ervaring nodig om daadwerkelijk een inclusieve leeromgeving te creëren.

Uit TALIS 2024 blijkt dat Nederlandse leraren in een uitdagendere en complexere onderwijscontext werken dan leraren in andere OESO-landen (Buisman, Krepel, Mariën, Van der Lans, Diepstraten, Stronkhorst & Farzan, 2025, pp. 68–69). Zij ervaren veel werkstress, vooral door administratieve druk, verandermoeheid en het omgaan met leerlinggedrag en zorgen van ouders. Daarnaast geven leraren aan dat zij in Nederland aanzienlijk meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas hebben dan in andere landen. Opvallend is dat leraren die veel van deze leerlingen in de klas hebben wel meer stress ervaren, maar niet minder tevreden zijn over hun werk. Er zijn ook positieve ontwikkelingen. Startende leraren in het primair en voortgezet onderwijs voelen zich steeds beter voorbereid en krijgen vaker begeleiding dan in 2018. Daarnaast neemt vrijwel iedere Nederlandse leraar deel aan professionaliseringsactiviteiten, die volgens henzelf een duidelijk positieve invloed hebben op hun onderwijspraktijk.

Tegelijkertijd richt het huidige onderwijssysteem zich nog te sterk op labels, signalering en doorverwijzing naar speciale voorzieningen (Wienen, 2025). Omdat het onderwijs nog te weinig de organisatie afstemt op het creëren van een inclusieve leeromgeving, voelen leraren zich onvoldoende toegerust om met complexe uitdagingen om te gaan. Vaak wordt de verantwoordelijkheid in het kind gezocht, terwijl de structuur van het systeem zelf nauwelijks ter discussie wordt gesteld (Ledoux & Waslander, 2020; Van Casteren et al., 2024).

Toch bestaan er al mooie voorbeelden in Nederland die laten zien dat het anders kan. De focus ligt dan meer op de sociale context in het onderwijs. Inclusie gaat niet alleen om aanpassingen voor individuele leerlingen, maar in de eerste plaats om het creëren van een omgeving waarin diversiteit wordt omarmd (Wienen, 2025).

Ook de krachten en kwaliteiten van leraren zelf zijn van groot belang. Een lerende cultuur is noodzakelijk: professionalisering gaat verder dan studiedagen en opleidingen. Het betekent ook het faciliteren van de lerende houding, waarbij elke leraar leerling is van zijn of haar eigen leerlingen praktijk. Deze houding is voorwaardelijk voor goed onderwijs (Florian, 2019; ProuD to Teach All; Van Loo & Van Doorn, 2019). Basiskennis over groepsdynamiek kan hierbij waardevolle ondersteuning bieden (Dokman, Oldeboom & van Beusekom, 2018).

Momenteel ervaren leraren een tekort aan tijd en ruimte om hun rol in een inclusieve leeromgeving volledig waar te maken. Ze krijgen niet altijd de ruimte om buiten de gebruikelijke kaders onderwijs te geven of te handelen naar het gewenste inclusieve pedagogische klimaat. Professionele ontwikkeling moet daarom op alle niveaus worden ondersteund, waarbij samenwerking, gezamenlijke voorbereiding, intervisie en reflectie essentieel zijn (Van Casteren et al., 2024).

Inclusie te vrijblijvend?

Al decennia wordt gesproken over de kwaliteit van onderwijs en het uitsluitende karakter ervan, maar in de basis verandert er weinig (Inspectie van het Onderwijs, 2024). Hoewel deze ontwikkelingen belangrijke aandachtspunten zijn, blijkt uit de Staat van het Onderwijs 2025 dat de ambitie om inclusiever onderwijs te bieden moeilijk waar te maken is; een substantieel deel van de scholen ervaart nog steeds uitdagingen bij het bieden van een inclusieve leeromgeving (Inspectie van het Onderwijs, 2025).

De route naar inclusief onderwijs is te vrijblijvend; wettelijke verankering en structurele ondersteuning ontbreken. Een belangrijke overweging betreft hierbij Artikel 23 van de Nederlandse Grondwet, dat de vrijheid van onderwijs vastlegt. Dit roept de vraag op of dit artikel de route naar inclusief onderwijs beperkt, en of heroverweging van dit kader in de toekomst kan bijdragen aan een meer samenhangend en inclusief onderwijssysteem. Bekwaamheidseisen[15] vormen de grondslag voor de bevoegdheid en verdere professionele ontwikkeling van leraren. Op dit moment zijn deze voor leraren diffuus en kaders zijn soms onsamenhangend en onderhevig aan verandering zonder brede afstemming met belang-hebbenden (Onderwijsraad, 2025). Beleid sluit hierdoor vaak onvoldoende aan bij de uitvoering.

15. Elke zes jaar worden de bekwaamheidseisen herijkt. In september 2025 is het advies Herijking Bekwaamheidseisen Leraar aangeboden aan het ministerie van OCW. In deze herijking zijn de bekwaamheidseisen waar mogelijk geconcretiseerd en is start- en vakbekwaamheid nader geduid.

Tegelijkertijd benadrukt de Inspectie van het Onderwijs (2024) dat het vergroten van vakmanschap en werkplezier essentieel is, zowel voor het behoud van personeel als voor het creëren van een effectief en positief leerklimaat.

3. Doel

De mooiste leerdoelen zijn heel moeilijk in taal te vatten. Hoewel SMART-doelen nuttig kunnen zijn voor het structureren van onderwijsdoelen, schuilt er een risico in het te strak vasthouden aan deze systematiek. Biesta (2010) benadrukt dat onderwijs meer moet zijn dan het behalen van meetbare doelen; het moet ook ruimte bieden voor persoonlijke groei en het ontwikkelen van een eigen identiteit. Bij het thema toerusten van de leraar zijn drie beleidsdoelen uitgewerkt:

- Kaders ter ondersteuning en versterking van een inclusieve leeromgeving;
- Onderzoekend handelen en veerkracht;
- Transdisciplinaire samenwerking.

Beleidsdoel 1: Kaders ter ondersteuning en versterking van een inclusieve leeromgeving

Doelstelling
Vanaf nu worden alle relevante kaders – de bekwaamheidseisen en de generieke kennisbasis – goed afgestemd op een inclusieve leeromgeving. Nieuwe en herziene kaders worden getoetst op uitvoerbaarheid en bijdrage aan inclusiviteit.

De bekwaamheidseisen vormen de grondslag voor de bevoegdheid en verdere professionele ontwikkeling van leraren en worden iedere zes jaar herzien. In september 2025 is het advies Herijking Bekwaamheidseisen Leraar aan het Ministerie van OCW aangeboden. De herijking van de generieke kennisbasis van alle hbo lerarenopleidingen is inmiddels afgerond, evenals de herijking van de generieke kennisbasis van de tweedegraads lerarenopleidingen. Daarnaast biedt de Nationale Aanpak Professionalisering van Leraren (NAPL) de mogelijkheid om de professionele ontwikkeling van zittende leraren verder te versterken.

Beleidsinstrumenten:
Momenteel worden met name beleidsinstrumenten ingezet op juridisch en financieel vlak.

- Juridisch: aanpassing van de bekwaamheidseisen in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijs-personeel, een uitwerking van de Wet op de beroepen in het onderwijs (BIO).
- Financieel: ondersteuning via het Nationaal Groeifondsproject Aanpak Professionalisering van Leraren (NAPL).

Middelen en activiteiten:
De herijking van de wettelijke bekwaamheidseisen en de generieke kennisbasis biedt een kans om de inhoud van de lerarenopleidingen te actualiseren, met een nadrukkelijke focus op het bevorderen van een inclusieve leeromgeving.

Het gesprek met de lerarenopleidingen en het werkveld over het bereiken van vakbekwaamheid blijft essentieel. In het advies Herijking Bekwaamheidseisen Leraar zijn zowel startbekwaamheid als vakbekwaamheid uitgewerkt. In de wet zullen echter alleen de startbekwaamheidseisen worden opgenomen. Hiermee is een juridisch instrument beschikbaar om op startbekwaamheid te sturen, maar niet op de verdere ontwikkeling richting vakbekwaamheid. Het huidige beleid stimuleert dat dit gesprek binnen het kader van de NAPL wordt gevoerd. Het advies uit deze themagroep zou meegenomen kunnen worden in de uitwerking van de NAPL. Denk aan de ontwikkelpaden naar vakbekwaamheid die nu worden ontwikkeld en die de kaders vormen voor de verdere ontwikkeling van leerarrangementen in co-creatielabs.

Herijkte of nieuwe kaders dienen te worden getoetst binnen de context van inclusief en transdisciplinair samenwerken. Het zou goed zijn om de beweging naar een inclusieve leeromgeving structureel in te bedden in landelijk beleid.

Zichtbare prestaties:
Het advies *Herijking Bekwaamheidseisen* Leraar beschrijft welke inhoudelijke, didactische en pedagogische kennis en vaardigheden leraren nodig hebben om onderwijs aan diverse doelgroepen te verzorgen. Bij het opstellen van de bekwaamheidseisen is expliciet rekening gehouden met inclusie. Bij de vertaling van de bekwaamheidseisen naar de praktijk zal ook expliciet rekening gehouden moeten worden met inclusie. Kaders zouden voldoende ruimte en richting moeten bieden om alle professionals in het funderend onderwijs structureel toe te rusten voor het werken in een inclusieve leeromgeving. Dan gaat het niet om individuele oplossingen, maar om het creëren van een ondersteunende schoolcontext waarin professionals effectief en duurzaam kunnen bijdragen aan een inclusieve leeromgeving.

Impact:
De kloof tussen praktijk en ideaal is nog steeds heel groot. Dit vraagt om beleid met een lange adem, waarbij continuïteit een voorwaarde is. Door de voorgestelde beleidsmaatregelen te implementeren, wordt gewerkt aan de structurele ontwikkeling van inclusieve leeromgevingen. Dit zal een positieve invloed hebben op de onderwijskwaliteit en bijdragen aan gelijkwaardige onderwijskansen.

Beleidsdoel 2: Onderzoekend handelen en veerkracht

Doelstelling
Uiterlijk in 2035 beschikken alle onderwijsprofessionals in Nederland over kennis, vaardigheden en ruimte om diversiteit te omarmen en een inclusieve leeromgeving te creëren die nieuwsgierigheid, reflectie en ontwikkeling ondersteunt.

Het Beleidskader ‘Met elkaar voor alle kinderen en jongeren’ (OCW, 2024) benadrukt dat er goede ondersteuning moet zijn voor iedereen. Zo stelt het:

‘Het schoolteam creëert gezamenlijk een inclusieve leeromgeving waarbinnen goede ondersteuning geboden wordt aan de leraren en de kinderen.’

‘De leraar staat er niet alleen voor maar krijgt vanuit het schoolteam de benodigde ondersteuning, passend bij wat er nodig is.’

Beleidsinstrumenten:
Het stimuleren van onderzoekend handelen en veerkracht bij professionals vraagt om gerichte ondersteuning op financieel, communicatief, organisatorisch en juridisch vlak.

- Financieel: bied subsidies of vergoedingen voor scholing, trainingen en NAPL-projecten die gericht zijn op onderzoekend handelen en reflectief handelen. Zorg dat financiële ondersteuning beschikbaar is, zodat deelname voor alle professionals haalbaar is.
- Communicatief: ondersteun professionals actief in inclusieve leeromgevingen met relevante informatie en bied ontwikkelgerichte begeleiding.
- Organisatorisch: faciliteer coaching en gestructureerde ontwikkelgerichte mogelijkheden voor collegiale samenwerking, reflectie en intervisie. Creëer tijd, ruimte en een schoolcultuur waarin experimenteren en reflecteren veilig is en gestimuleerd wordt.
- Juridisch: koppel toezicht aan het versterken van een inclusief klimaat, met nadruk op blijven leren en ontwikkelen. Dit vereist gezamenlijk optrekken en open dialogen waarin professionals hun keuzes kunnen toelichten en bespreken.

Middelen en activiteiten:

Gereedschapskist en hulpmiddelen

Startende onderwijsprofessionals dienen na afronding van hun opleiding over een gereedschapskist te beschikken die hen in de basis ondersteunt in het uitgaan van diversiteit en het creëren van een inclusieve leeromgeving. De lerarenopleidingen brengen daarbij in aanvulling op de bekwaamheidseisen onderzoekend vermogen. Het project ProuD to Teach All heeft in april 2025 een Toolkit ontwikkeld met voorbeelden, hulpmiddelen en initiatieven ter bevordering van inclusief onderwijs. Binnen hun toekomstige werkomgeving vullen onderwijsprofessionals deze gereedschapskist verder aan, en blijft deze voortdurend in ontwikkeling.
Schoolleiders bewaken hierbij de continuïteit en richten een professionele cultuur in waarin onderzoekend vermogen kan groeien. Op deze manier blijft de professional continu zijn onderzoekend vermogen en handelen ontwikkelen; een nauw verstrengelde, en daarmee niet uit elkaar te halen, mix van kennis, vaardigheden en houdingsaspecten die mensen gebruiken om te komen tot nieuwe kennis (Munneke, Rozendaal, Van Katwijk & Greven, 2023).

Professionele ontwikkelingskaders

Het Profile for Inclusive Teacher Professional Learning (2022) van het European Agency for Special Needs and Inclusive Education biedt een uitgebreid raamwerk voor de professionele ontwikkeling van leraren in inclusieve leeromgevingen. Het richt zich op alle onderwijsprofessionals gedurende hun volledige loopbaan en is gebaseerd op vier kernwaarden: waarderen van diversiteit bij leerlingen, ondersteunen van alle leerlingen, samenwerken met anderen en persoonlijke en gezamenlijke professionele ontwikkeling. Het profiel omvat niet alleen deze kernwaarden, maar ook een uitgewerkte set van competentiegebieden, attitudes, kennis en vaardigheden die onderwijsprofessionals ondersteunen bij het realiseren van inclusief onderwijs in de praktijk.

- *Waarderen van diversiteit bij leerlingen* vraagt om de overtuiging dat variatie in menselijke ontwikkeling de norm is, en dat diversiteit moet worden beschouwd als een hulpbron voor kwaliteitsvol onderwijs. Leraren ontwikkelen hierbij onder meer de vaardigheid om diversiteit te benutten in het curriculum, om van de verschillen tussen leerlingen te leren, en om inclusieve leeromgevingen te creëren via dialoog en samenwerking.
- *Ondersteunen van alle leerlingen* benadrukt dat leraren niet alleen het academisch leren, maar ook het sociaal en emotioneel welzijn van leerlingen bevorderen. Dat vraagt om kennis van vroegtijdige interventies, positieve gedragsaanpak en universeel ontwerp voor leren (UDL), evenals om vaardigheden als het faciliteren van coöperatief leren, het creëren van een veilige leeromgeving en het differentiëren van instructie.
- *Samenwerken met anderen* legt de nadruk op partnerschap: leerlingen een echte stem geven, samenwerken met ouders en families, en multidisciplinair werken binnen en buiten de school. Professionele samenwerking wordt gezien als essentieel voor duurzame inclusieve praktijken. Leraren ontwikkelen hierbij onder andere co-teachingvaardigheden, communicatieve competenties en het vermogen om met verschillende professionals, ouders en leerlingen constructief samen te werken.
- *Persoonlijke en gezamenlijke professionele ontwikkeling* benadrukt dat inclusief onderwijs vraagt om voortdurende reflectie en levenslang leren. Leraren worden beschouwd als leden van een inclusieve professionele leergemeenschap waarin zij systematisch reflecteren op hun handelen, peer feedback benutten en bijdragen aan schoolontwikkeling. Het profiel stimuleert professionele leerroutes die voortbouwen op de lerarenopleiding en die inclusieve competenties van alle onderwijsprofessionals versterken.

Doorgaande ontwikkellijn:

Wat nog mist is een doorgaande ontwikkellijn, van startbekwame leraar via nascholing en werkervaring in de inclusieve leeromgeving naar een bekwaam niveau van inclusieve professionaliteit[16]. De doorlopende ontwikkelingslijn van de onderwijsprofessional moet gebaseerd zijn op de dagelijkse praktijk in alle vormen van onderwijs en uitgaan van een leven lang leren.

16. In het advies 'Herijking Bekwaamheidseisen Leraar' (september 2025) is de ontwikkeling van leraren geschetst van startbekwaam naar vakbekwaam en is inclusie al wel meegenomen.

Schoolleiders zijn hierin een essentiële schakel door verbinding te leggen tussen de lerarenopleiding, de start van de loopbaan en verdere professionele groei binnen de inclusieve leeromgeving. Het gespecialiseerd onderwijs versterkt deze lijn door expertise en ondersteuning beschikbaar te stellen voor alle betrokken professionals, waardoor inclusie op brede schaal kan worden ingebed.

Zichtbare prestaties:

Professionele zelfreflectie en onderzoekend vermogen
Het begint bij zelfreflectie: met veel interesse en een open, onderzoekende blik naar jezelf kijken. Vanuit dit vertrekpunt richten leraren eerst hun aandacht op de bredere context en vervolgens op de individuele leerling. Pas daarna vertalen zij deze inzichten naar hun inclusieve leeromgeving, met realistische verwachtingen en hoge ambitie.

Reflectie is volgens Shulman (1987) een proces waarin leraren terugkijken op hun ervaringen in de onderwijspraktijk en daarvan leren. Leraren zijn onderzoekende, kritische professionals; ze reflecteren niet alleen op hun handelen, maar ook op de waarden en overtuigingen die daaraan ten grondslag liggen – en hoe die doorwerken in hun pedagogische praktijk. Dit vraagt om een onderzoekende houding: een leraar staat open voor het kritisch beoordelen van eigen én andermans motieven, overtuigingen en handelingen, en past deze waar nodig aan op basis van praktijkervaring én wetenschappelijke inzichten (Korthagen, 2010; Baan, 2020; Uiterwijk & Punt, 2019).

Onderzoekend vermogen gaat verder dan enkel formeel onderzoek doen. Het is een professionele competentie: het vermogen om te herkennen wanneer (handelings)kennis ontbreekt, om vervolgens met waar nodig met passende grondigheid, samen met anderen, nieuwe kennis te creëren, en deze kennis te vertalen naar bruikbare oplossingen in en voor relevante contexten (Munneke, 2024).

Deze benadering sluit aan bij het idee van topographical teaching (Edwards, in Sergeant & De Vries, 2023). Leraren brengen daarbij eerst zichzelf in kaart – wie ben ik, wat drijft mij en welke keuzes maak ik – om vervolgens met oprechte nieuwsgierigheid naar hun leerlingen te kijken en daarnaast ook de regio en de actualiteit mee te nemen. Deze zelfreflectie vraagt om professionele autonomie: de ruimte én de verantwoordelijkheid om op basis van eigen inzichten en deskundigheid keuzes te maken die passen bij de leerling en de context.

Vanuit die autonomie ontwikkelen leraren een onderzoekende houding en een antropologische blik die niet alelen richting geefr aan de keuzes en vormgeving van het lesmateriaal, maar die je in samenwerking met collega's inzet om betekenisvol onderwijs te ontwerpen.

Inclusieve taal:
Een onderzoekende en reflectieve houding stelt leraren in staat om niet alleen hun eigen handelen te evalueren, maar ook de manier waarop zij met leerlingen communiceren. Inclusief taalgebruik vormt een concreet voorbeeld van hoe reflectie en professionaliteit zich vertalen naar een veilige en gelijkwaardige leeromgeving.

Inclusieve taal speelt een belangrijke rol in de omgang met leerlingen en in de maatschappij. Het gebruik van respectvolle en gelijkwaardige taal draagt bij aan een veilige en inclusieve leeromgeving, waarin alle leerlingen zich gezien en gehoord voelen. Volgens de Taalunie kan taal mensen met verschillende achtergronden uitsluiten of stigmatiseren wanneer deze niet zorgvuldig wordt gebruikt (Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren, 2021).

Termen zoals 'storend', 'complex gedrag' of 'weinig gemotiveerd' worden door leerlingen vaak ervaren als etiketten. Ze geven weinig inzicht in de achterliggende redenen voor gedrag, beïnvloeden wel hoe we naar leerlingen kijken, maar bieden geen aanknopingspunten voor passend handelen. Door taal te kiezen die gedrag beschrijft als signaal in plaats van als eigenschap, en leerlingen op gelijkwaardige manier te benaderen, leren we bovendien respect, gelijkwaardigheid en inclusie te waarderen.

Bij de toepassing van inclusieve taal is het belangrijk rekening te houden met leerlingen die zich in grotere groepen minder goed kunnen uiten. Alternatieven zoals schriftelijke reflecties of gesprekken in kleine groepjes zorgen ervoor dat alle stemmen gehoord worden en taal geen barrière vormt voor participatie.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid en veerkracht:
Wat een inclusieve leraar kenmerkt, wordt beschreven door Florian en Black-Hawking (2011) in de tien gewoontes van een inclusieve leraar. Deze gewoontes zijn geen individuele verantwoordelijkheid van een leraar of onderwijsprofessional, maar een gezamenlijke opdracht. Dat betekent dat alle mensen die nu de leraar voorzien van advies, dat zij een nieuwe rol gaan dragen: van adviseur naar co-teacher en mede-onderwijsontwikkelaar.

Het is een benadering die uitgaat van de kracht van diversiteit en het vermogen van leraren om hun praktijk voortdurend te verbeteren om aan de behoeften van alle leerlingen te voldoen. Leraren werken vanuit vertrouwen in zichzelf en hun omgeving, letten actief op signalen van leerlingen die extra ondersteuning of aanpassing nodig hebben, en passen hun aanpak hierop aan. Zo blijven zij zich ontwikkelen in de context die daarvoor nodig is.

Naast een gedegen opleidingsniveau zijn aanvullende competenties noodzakelijk, waaronder veerkracht: het vermogen om niet alleen uitdagingen te doorstaan, maar er ook sterker uit te komen (Visser, 2025). Veerkracht kan worden ontwikkeld en getraind en is essentieel voor het welzijn van leerlingen en de effectiviteit van onderwijs in inclusieve leeromgevingen.

Door zelfreflectie, onderzoekend vermogen, inclusief taalgebruik en veerkracht te combineren binnen een gezamenlijke aanpak, creëren leraren en scholen een leeromgeving waarin iedere leerling tot zijn of haar recht komt. Dit draagt niet alleen bij aan individuele professionele ontwikkeling, maar ook aan een schoolcultuur die inclusie, gelijkwaardigheid en samenwerking centraal stelt.

Impact:
Gerichte beleidsmaatregelen dragen bij aan het realiseren van gelijkwaardige onderwijskansen voor alle leerlingen. Inclusie bevordert bovendien het subjectief welzijn van betrokkenen: gezien en gewaardeerd worden als mens heeft consequenties voor de rest van je leven.

Beleidsdoel 3: Transdisciplinaire samenwerking

Doelstelling
Uiterlijk in 2035 ontwikkelen professionals zich op alle scholen in Nederland door transdisciplinaire samenwerking binnen een inclusieve leeromgeving, waarbij kennis uit wetenschap, praktijk en ervaringsdeskundigheid wordt geïntegreerd.

De Beleidsregel Inclusieve leeromgeving (loopt tot 1 augustus 2034) stimuleert intensieve samenwerking tussen regulier onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze beleidsregel bevordert het creëren van inclusieve leeromgevingen en versterkt daarmee transdisciplinaire samenwerking: samenwerking tussen wetenschappers uit verschillende disciplines én andere maatschappelijke partijen die professionele expertise en ervaringskennis inbrengen. Zo vindt integratie plaats van behoeften en ervaringskennis met wetenschappelijke kennis (Groot, Kloostermann & van den Berg, 2009).

Beleidsinstrumenten:
Het bevorderen van transdisciplinaire samenwerking vraagt om gerichte ondersteuning op financieel, communicatief, organisatorisch en juridisch vlak. Deze instrumenten moeten zo worden ingericht dat verschillende disciplines elkaar kunnen versterken binnen een inclusieve leeromgeving.

- Financieel: bied subsidies voor projecten waarin professionals uit verschillende disciplines intensief samenwerken. Stimuleer structurele samenwerkingen tussen lerarenopleidingen en inclusieve pilotscholen, en betrek ervaringsdeskundigen, zoals leerlingen en ouders, actief bij het ontwerp en de uitvoering van deze projecten.
- Communicatief: faciliteer het delen van kennis en praktijkvoorbeelden van succesvolle samenwerking, zodat goede initiatieven breder navolging krijgen.
- Organisatorisch en juridisch: ontwikkel ondersteunende tools, werkprocessen en kaders die samenwerking tussen disciplines vergemakkelijken, ruimte geven om te leren en borgen binnen bestaande regelgeving.

Middelen en activiteiten:
Via het Samen Opleiden hebben opleidingen en het werkveld samen een belangrijke rol in het meegeven van een inclusieve mindset. Deze mindset krijgt concreet vorm in de praktijk: leraren leren op gelijkwaardige voet samenwerken, tijdig hulp in te schakelen en de verantwoordelijkheid voor leerlingen te delen. Dit gaat hand in hand met het denken in mogelijkheden en kansen, terwijl grenzen worden bewaakt, vooral wanneer de veiligheid van leerlingen of leraren in het geding is (’t Gilde, Baan & Reil, 2025).

Zichtbare prestaties:
Professionals leren samen vanuit een onderzoekende houding en zelfreflectie, waarbij samenwerken en samen leren centraal staan. Dit is op verschillende manieren vorm te geven, waarbij enkele elementen steeds terugkomen: Samen voorbereiden, samen uitvoeren en samen nabespreken (Fluijt, Struyf & Bakker, 2016). Schoolleiders dragen bij door tijd, structuur en aandacht vrij te maken voor deze cycli van gezamenlijke ontwikkeling en door lerarenteams actief deel te laten nemen aan leergemeenschappen die interdisciplinaire en transdisciplinaire samenwerking bevorderen. Zo wordt expertise zichtbaar ingezet om inclusie en gezamenlijke professionalisering te versterken.

Professionals uit verschillende domeinen, zoals school, wijk en gezin, hebben tijd voor voorbereiding en hebben lef om hun rol in de inclusieve leeromgeving waar te maken. Ze werken samen aan een plan waarmee een leerling een omgeving krijgt om zich optimaal in te ontwikkelen (Geveke, De Jong, Smit & Steenbeek, 2024). Projecten zoals Bruggenbouwers en Grensverleggers richten zich op gelijkwaardige samenwerking tussen diverse professionals. In deze projecten worden signalen van leerlingen niet louter casusgericht behandeld, maar gebruikt om het onderwijs en de context te verbeteren.

Impact:
Als we niets doen, blijft inclusief onderwijs afhankelijk van toeval en individuele motivatie van professionals. Dat is kwetsbaar, niet rechtvaardig en vergroot ongelijkheid. Door gerichte beleidsmaatregelen te nemen, worden werkplezier, ontwikkelkracht en burgerschap versterkt, terwijl tegelijkertijd bijgedragen wordt aan de onderwijskwaliteit en gelijkwaardige onderwijskansen.

Bovenstaand advies benadrukt dat leraren niet alles alleen hoeven te kunnen, maar binnen hun directe omgeving de juiste ondersteuning vinden, waarvoor zij voldoende gefaciliteerd worden en ruimte hebben voor ontwikkeling. Relevante kaders dienen gericht te zijn op het bevorderen van een inclusieve leeromgeving. Professionals hebben de benodigde kennis, vaardigheden en ruimte nodig om diversiteit te omarmen en een inclusieve leeromgeving te creëren die nieuwsgierigheid, reflectie en ontwikkeling ondersteunt. Deze professionele ontwikkeling vindt plaats binnen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het team, waarbij interdisciplinaire en transdisciplinaire samenwerking essentieel is om een werkelijk inclusieve leeromgeving te realiseren. Het volgende deel werkt uit welke ondersteuning er in en om de school beschikbaar moet zijn om leraren, teams en leerlingen optimaal te ondersteunen. Het richt zich op de concrete organisatie van het multidisciplinaire team, de samenwerking met externe partners zoals jeugdhulp en zorg, en de randvoorwaarden die nodig zijn om deze ondersteuningsstructuur effectief te laten functioneren. Alleen wanneer deze structuur op orde is, kunnen leraren hun rol in een inclusieve leeromgeving volledig waarmaken.

Advies 3: Ondersteuningsstructuur in en om de school

Leden themagroep: Cathrien Burgler , Diane van Diemen, Marjolein Heerink, Fedor Heida, Diane Kooij, Joli Luijkx[17], Inge Poorthuis, Maartje van der Rijt, Jessica Tissink, Renate Vogelaar, Jacobien van Willigen en Dolf van Veen

1. Introductie

Vooraf

In deze notitie staat het schoolperspectief bij het werken aan inclusief onderwijs centraal, met speciale aandacht voor de ondersteuning voor leerlingen, onderwijsgevenden en het schoolteam. Een duidelijk beeld van wat van de school verwacht mag worden qua ondersteuning van zowel leerlingen als onderwijsgevenden is wenselijk. Tal van expertisegebieden en voorzieningen kunnen in dit verband genoemd worden, zoals pedagogisch en didactisch handelen, klassenassistenten, leerlingbegeleiding (en mentoraat en loopbaanoriëntatiebegeleiding in het voortgezet onderwijs), taal, rekenen, gedrag en sociaal-emotionele ontwikkeling, (hoog)begaafdheid en nieuwkomers. Initiële lerarenopleidingen bereiden toekomstige leraren hierop voor, richten zich in toenemende mate op inclusief onderwijs en verzorgen, samen met andere partijen, voortgezette scholing op deze thema's. Scholen verschillen in de mate waarin deze competenties en expertisegebieden aanwezig zijn bij leerkrachten en het team als geheel. De afgelopen jaren is gewerkt aan wat 'basisondersteuning' is gaan heten, en in schoolprofielen geven scholen aan op welke terreinen specifieke expertise aanwezig is en extra ondersteuning kan worden geboden.

Bij het werken aan scholen voor iedereen, dus ook voor leerlingen die nu in het gespecialiseerd onderwijs zitten, in SNS-klassen, locaties van zorgorganisaties of thuis, komen, naast de eerdergenoemde punten nog andere aandachtsgebieden, expertises en vragen in beeld. Hoe geven we een herbergzame, inclusieve onderwijsleeromgeving vorm? Wat vraagt dat van onderwijsgevenden en het team? Hoe pakken we dit op in de schoolontwikkeling? Is daar begeleiding voor en op welke ondersteuning kunnen we rekenen voor leerlingen en medewerkers van de school? Kunnen we ook rekenen op het gespecialiseerd onderwijs en de inzet vanuit zorg en jeugdhulp?

Het zal duidelijk zijn dat inclusief onderwijs vraagt om aanpassing van ons beeld van (start)competenties van leraren, bijvoorbeeld op het gebied van UDL (Universal Design for Learning), samenwerkend leren, interprofessionele samenwerking en de inzet van specifieke leermiddelen. Ook vraagt het om tijd voor professionals en het schoolteam om hieraan te werken. Daarnaast is het voor de beoogde 'zorgverbreding' van scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs belangrijk om te beschikken over aanvullende ondersteuning voor zowel leerlingen als onderwijsgevenden en het schoolteam als geheel. In deze notitie zullen we vooral deze insteek nemen bij het nadenken over gewenste ondersteuning en een brug slaan naar de ondersteuning en expertisegebieden die nu binnen het gespecialiseerd onderwijs, cluster 1- en 2-voorzieningen en aanpalende sectoren zoals opvang, jeugdhulp en zorg beschikbaar zijn. Tal van vragen komen daarbij op, juist omdat in de huidige situatie die expertise en de inzet van professionals uit deze voorzieningen niet vanzelfsprekend beschikbaar is voor de ontwikkeling van inclusief onderwijs op reguliere scholen. Hoe dat in de uitvoering methodisch het best kan worden vormgegeven en wat dit vraagt van deze voorzieningen en professionals staat niet centraal in deze notitie. De focus ligt op de organisaties en samenwerkingspartners van scholen die ondersteuning kunnen bieden bij het werken aan inclusief onderwijs op scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Veel verschillende expertisegebieden, voorzieningen en professionals zijn hierbij betrokken.

17. Joli Luijckx (Oudervereniging Balans), zal samen met de andere betrokken oudervertegenwoordiging (Inge Verdaasdonk, Ouders & Onderwijs en Vera Meeuwis, Iederin) separaat hun aanvullende visie sturen.

Het startpunt voor ons advies is dat scholen hun eigen ondersteuning op orde moeten hebben. Dit vraagt, in het perspectief van inclusief onderwijs, om herijking van het huidige kwaliteitsbeeld. Onze aandacht richt zich daarbij vooral op de functionarissen die ondersteunend zijn voor onderwijsgevenden en leerlingen. De ondersteuning van samenwerkingspartners, momenteel vaak 'externe instellingen' genoemd, is daarbij aanvullend van groot belang. We bespreken de functies van deze samenwerking en gaan vooral in op de organisaties en functionarissen die voor de school beschikbaar moeten zijn, als vaste kernpartner in het multidisciplinaire overleg (MDO) of als samenwerkingspartner die op afroep beschikbaar is. Het is belangrijk vooraf aan te geven dat het multidisciplinaire team (MDT) van de school veel meer omvat dan alleen casusoverleg in het MDO. Het kan ook gaan om bijvoorbeeld consultatie voor onderwijsgevenden, deskundigheidsbevordering, gezamenlijke professionalisering of co-teaching, (handelingsgerichte) diagnostiek, directe of geïntegreerde dienstverlening of preventieve activiteiten. Het werken aan inclusief onderwijs is een proces van schoolontwikkeling, waarbij scholen verschillende startposities hebben en de behoefte aan ondersteuning kan veranderen, niet in de laatste plaats door de leerlingen die zich aanmelden.

Een andere opmerking die we vooraf willen maken, is dat naast de kernpartners in het multidisciplinaire team van de school die worden genoemd (vaste kernpartners en samenwerkingspartners op afroep) het belangrijk is om aan te geven dat het werken aan inclusief onderwijs vereist dat samenwerkingspartners van buiten de school al bij de aanmelding of vroegtijdig direct vanuit het ondersteuningsteam van de school kunnen worden ingeschakeld voor bijvoorbeeld advies, diagnostiek, specialistische onderwijszorg of de inzet van zorg of jeugdhulp. Daarbij gaat het ook om afstemming en integratie van dienstverlening. Dit alles is geen sluitstuk van de ondersteuning, maar een vitale bouwsteen van de ondersteuning in en om school bij inclusief onderwijs. Het vraagt om overzicht van beschikbare voorzieningen en expertises in de regio en om (bestuurlijke en uitvoerings-) afspraken over de aard en omvang van de inzet van 'externe' partners van de school, evenals over de activering van de dienstverlening, werkwijze en samenwerking, ook in geval van schaarste en wachtlijsten. Scholen moeten snel en passend ondersteund worden vanuit de schoolinterne ondersteuning. Als er goede samenwerkingsafspraken zijn en externe partners kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de interne ondersteuning van scholen, kan dat niet alleen snel, maar ook zonder onnodige administratieve lasten. Zo kunnen middelen van onderwijs en aanvullende dienstverlening worden afgestemd en indien nodig gebundeld worden ingezet. De precieze uitwerking van dit laatste aspect, dat voortkomt uit de schotten tussen sectoren en verschillende systematieken van bekostiging en verantwoording, vraagt nadere aandacht en valt buiten deze notitie.

We benadrukken wel dat de kwaliteit van de ondersteuning in en om de school vraagt om een goede regionale ondersteuningsstructuur, waarin duidelijke afspraken met (overige) lokale/regionale partners van scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs zijn gemaakt over dienstverlening, werkwijzen en samenwerking. Dit betreft onder andere de inzet van cluster 1- en 2-voorzieningen, scholen voor gespecialiseerd onderwijs, zorg, jeugdhulp en samenwerking met opvang en de arbeidsmarkt. Op dit moment hebben samenwerkingsverbanden al belangrijke taken op dit gebied en voeren zij het bestuurlijk overleg namens de betrokken scholen met de gemeente(n) in hun regio over passend onderwijs en jeugdhulp. In ons advies wordt daar diverse keren aandacht voor gevraagd, en we sluiten aan bij de huidige rol en mogelijkheden van samenwerkingsverbanden. De precieze wijze van vormgeving en bijbehorende taken van het regionale netwerk, dat afspraken maakt over de benodigde en beschikbare inzet van deze (overige) lokale/regionale samenwerkingspartners van scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs, zijn in de themagroep niet uitgebreid besproken. Dit verdient verdere beschouwing en uitwerking.

Tot slot, voor de duidelijkheid: in deze notitie staan vanuit de onderwijspraktijk leerlingen en hun ouders en leerkrachten/mentor/team centraal. Het ondersteunen en ontwikkelen van het handelingsrepertoire van onderwijsgevenden is daarbij een belangrijk vertrekpunt, net als de samenwerking met leerlingen en ouders. Niet vanuit een specialisten- of betrokkenheidsmodel, maar vanuit een participatiemodel.

Opdracht themagroep

1. Welke ondersteuning is op dit moment al in de school én om de school beschikbaar?
2. Welke ondersteuning is er op landelijk / regionaal / lokaal niveau wenselijk voor de school in de beweging naar inclusief onderwijs?
3. Welke expertise en welke disciplines zouden onderdeel moeten zijn van ieder multidisciplinair team, en wat kan afhankelijk van de populatie aanvullend onderdeel zijn van het multidisciplinaire team / het netwerk om de school? Kunnen we komen tot een ondersteuningsmatrix voor de inrichting van het multidisciplinaire schoolteam, zodat een schoolleider inzichtelijk heeft voor welke expertise je aan welke disciplines kunt denken?
4. Welke organisatievormen zijn er voor het multidisciplinaire team op schoolniveau, rekening houdend met po, vo, eenpitters, grotere en kleine besturen?
5. Optioneel: Wat wil de themagroep aanvullend nog meegeven?

2. Probleemanalyse

Welke ondersteuning is op dit moment al in en om de school beschikbaar?

Scholen in Nederland verschillen aanzienlijk in de ondersteuning voor leerlingen en onderwijsmedewerkers. Dit geldt zowel voor de ondersteuning die zij zelf bieden vanuit eigen medewerkers en de onderwijsbekostiging als voor de ondersteuning die zij van externe partijen krijgen of inkopen. Er zijn ook aanmerkelijke verschillen tussen de scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Onderzoek biedt indicaties voor beantwoording van de adviesvraag op onderdelen, zij het dat de meeste onderzoeken niet van recente datum zijn (Bosdriesz & Van Veen, 2024; Ledoux e.a., 2020; Smeets & Van Veen, 2018; Smeets, Van Veen & Van der Steenhoven, 2016; Van Veen et al, 2008; Van Veen, 2012; Van Veen & Van der Steenhoven, 2021a en b). Het onderstaande beeld benut de bevindingen uit onderzoek, maar is sterk aangevuld door ervaringsgegevens.

Ondersteuning in en om scholen kent veel variatie

Wanneer we de huidige uitvoeringspraktijk in scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs overzien, constateren we veel variatie:

- verschillen tussen scholen in de beschikbaarheid, aard en omvang van ondersteuning voor leerlingen, onderwijsmedewerkers en teams vanuit de onderwijsbekostiging;
- verschillen in de manier waarop die ondersteuning op school is georganiseerd;
- verschillen in de ondersteuning voor scholen vanuit samenwerkingsverbanden, mede bepaald door de keuze van een schoolmodel, expertisemodel of tussenvorm;
- variatie in de ondersteuning, aard en omvang van de inzet voor scholen vanuit zorg en gemeentelijke taken, waaronder bijvoorbeeld jeugdhulp, onderwijshuisvesting en het (onderwijs)beleid gericht op achterstanden/kansen en nieuwkomers;
- variatie in de beschikbaarheid, aard en omvang van ondersteuning voor scholen vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs voor scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs en vanuit de cluster 1- en 2-voorzieningen;
- variatie in ondersteuning voor scholen vanuit beschikbare expertisecentra: er zijn expertisecentra van schoolbesturen in het regulier onderwijs, van samenwerkingsverbanden, van voormalige ambulante diensten van het (voortgezet) speciaal onderwijs, van schoolbesturen in het gespecialiseerd onderwijs, van voormalige onderwijsbegeleidingsdiensten/adviesbureaus voor het onderwijs en van de verschillende clustervoorzieningen 1 en 2, en daarnaast nog een groot aantal andere marktpartijen die ondersteuningsaanbod hebben voor scholen en samenwerkingsverbanden.

Uit deze opsomming kan worden opgemaakt dat de ondersteuning in en om de school vele gezichten heeft en dat er weinig sprake lijkt van een vastomlijnd beeld van zowel de ondersteuning die scholen zelf bieden vanuit eigen medewerkers en de onderwijsbekostiging als de ondersteuning die zij van externe partijen krijgen. De verschillen hangen voor een deel samen met gekozen onderwijs- en schoolconcepten. Ook spelen opvattingen een rol over de wenselijkheid van een ondersteunende rol van met name speciale onderwijszorg en zorg- en jeugdhulpverlening, en over wanneer en hoe deze aanvulling op de geboden onderwijszorg moet worden ingezet.

Systematisch en handelingsgericht werken

In Nederland zijn de afgelopen dertig jaar diverse methodische aanpakken met implicaties voor de ondersteuning van leren en onderwijzen tot ontwikkeling gekomen. Denk bijvoorbeeld aan de methodiek van handelingsgericht werken (HGW) (Pameijer, Van Beukering & De Lange, 2009), die vooral ingang heeft gevonden in het primair onderwijs. HGW is doel- en opbrengstgericht en onderwijsbehoeften van leerlingen staan daarin centraal. Wat hebben zij nodig om de onderwijsdoelen te behalen en wat zijn de ondersteuningsbehoeften van leraren hierbij? Deze werkwijze is vaak verweven met de zogenoemde 1-zorgroute (Clijsen, Gijzen, Van de Lange & Spaans, 2007), die is gericht op het doelgericht, handelingsgericht en planmatig afstemmen van het onderwijs op de onderwijsbehoeften van leerlingen en op verschillen daarin. Vier jaar later volgde een geactualiseerd draaiboek van de 1-zorgroute waarin een relatie wordt gelegd met activiteiten van het samenwerkingsverband bij het realiseren van passend onderwijs en met de afstemming tussen onderwijs en (jeugd)zorg (Clijsen & Beek, 2011). Deze aanpakken hebben het systematisch werken in het onderwijs, en in het primair onderwijs in het bijzonder, gestimuleerd, met aandacht voor de HGW-cyclus op groepsniveau, groepsbesprekingen en leerlingbesprekingen/zorgteams binnenschools, en zo nodig aanvullende inzet van diagnostiek en ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband, (jeugd)zorg en/of speciaal onderwijs (bovenschools). De beleidsaandacht voor reductie van het speciaal onderwijs en toenemende zorgverbreding van het regulier onderwijs (via WSNS en LGF naar passend onderwijs in 2014) vormde een belangrijke factor bij de vormgeving van deze methodieken. De 1-zorgroute ging uit van de bestaande scheiding tussen speciaal en regulier onderwijs en van bestaande specifieke, gelaagde toeleidings- en indicatieprocedures om te kunnen beschikken over gespecialiseerde zorg. Dit bemoeilijkte de vroegtijdige en preventieve inzet van expertise vanuit het gespecialiseerd onderwijs in reguliere scholen. De schotten tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs zijn ook op dit moment een belemmerende factor voor verdere zorgverbreding van scholen voor regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs en zijn verbonden met aparte financiering en specifieke procedures. Gespecialiseerde onderwijszorg zit mede daardoor nog opgesloten tussen de muren van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Verbinding schoolinterne ondersteuning met ondersteuning vanuit externe organisaties

De verbinding van de schoolinterne ondersteuning met de ondersteuning van leerlingen en scholen vanuit externe organisaties en samenwerkingspartners van het onderwijs vraagt in de context van de adviesopdracht bijzondere aandacht. Allereerst is het daarbij van belang aan te geven dat verschillende invullingen van de schoolinterne ondersteuning samenhangen met bijvoorbeeld de grootte van de scholen, onderwijs- en schoolconcepten en of het gaat om basisonderwijs of voortgezet onderwijs.
Zo hebben leerlingen in het voortgezet onderwijs op dagelijkse basis te maken met meerdere leerkrachten en is in de begeleiding van leerlingen de taak van mentor van belang, terwijl in het basisonderwijs de groepsleerkracht een centrale rol speelt. In het voortgezet onderwijs is in de leerlingenzorg het drielijnenmodel nog steeds veel in gebruik en is het kernteammodel in opkomst. Naast leergerichte en psychosociale begeleiding vormt loopbaanoriëntatiebegeleiding daarbij een belangrijk aandachtsgebied. Ondersteuningsteams bestaan in veel varianten: voor een aparte school of, bij meerdere locaties, voor elk van de vestigingen; of juist één team voor meerdere scholen onder een schoolbestuur; of een ondersteuningsteam voor organisatieonderdelen zoals onder- en bovenbouw of voor schooltypen in het voortgezet onderwijs – vmbo, havo, vwo, gymnasium en praktijkonderwijs – of een andere indeling, bijvoorbeeld per jaargroep of een organisatievorm waarin niet wordt gewerkt met leerstofjaarklassen. Ook komt het in het basisonderwijs voor dat een ondersteuningsteam wordt gecombineerd voor onderwijs en opvang.

Scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs zetten voor de ondersteuning tal van expertises, specialisten en voorzieningen in. Deze betreffen niet alleen basisvaardigheden zoals taal/dyslexie, rekenen en burgerschap, maar ook specifieke aandachtsgebieden zoals leerlingbegeleiding, inzet van klassenassistenten, nieuwkomers, gedrag, autisme, sociaal-emotioneel leren, jonge kinderen en hoogbegaafdheid. In het voortgezet onderwijs omvatten deze bovendien specifieke begeleidingsvormen zoals mentoraat, loopbaanoriëntatiebegeleiding en trajectgroepen. Deze ondersteuning wordt onder verantwoordelijkheid van de schoolleider in de regel gecoördineerd door de kwaliteitscoördinator of intern begeleider (in het basisonderwijs) en de zorgcoördinator (in het voortgezet onderwijs), waarbij in de schoolinterne ondersteuning steeds meer schoolpsychologen en orthopedagogen actief zijn.
Scholen verschillen in de mate waarin deze voorzieningen, competenties en expertisegebieden beschikbaar zijn. De financiering van kernfunctionarissen en voorzieningen vormt daarbij een aandachtspunt.

De ondersteuning is niet langer uitsluitend gericht op leerlingen, maar in toenemende mate ook op onderwijsgevenden en op team- en schoolontwikkeling. Het gaat daarbij om een inclusieve leeromgeving, het versterken van de onderwijskwaliteit en het handelingsrepertoire van het team in de klas en daarbuiten, zodat leerlingen kunnen deelnemen aan de algemene leeromgeving en zich optimaal kunnen ontwikkelen. Dit vraagt ook om deskundige ondersteuning bij schoolbreed werken aan inclusief onderwijs.

In de uitvoeringspraktijk bestaan al geruime tijd aanzienlijke hiaten en belemmeringen rond de inzet van externe organisaties bij de ondersteuning van leerlingen en scholen en bij de samenwerking met het onderwijs. Te denken valt aan wachtlijsten en tijdrovende procedures om ondersteuning te activeren, en aan grote verschillen tussen scholen binnen dezelfde regio en tussen regio's op terreinen als de inzet van logopedie, fysiotherapie en ergotherapie, cluster 1- en 2-inzet, inzet van middelen van samenwerkingsverbanden voor aanvullende onderwijszorg, inzet van cluster 1- en 2-voorzieningen of inzet van scholen voor gespecialiseerd onderwijs, jeugd-ggz, zorg en opvoedhulp. Scholen moeten bij het werken aan inclusief onderwijs, dat zich richt op goed onderwijs en ondersteuning voor alle leerlingen, ook voor leerlingen die extra ondersteuning of speciale onderwijszorg nodig hebben, kunnen vertrouwen op goede aanvullende ondersteuning en inzet van lokale en regionale samenwerkingspartners. Deze ondersteuning moet vanuit de schoolinterne ondersteuning en de samenwerkingspartners van de school kunnen worden geactiveerd. In dit verband doen zich tal van vraagstukken voor die onder meer samenhangen met het ontbreken van duidelijke kaders voor de samenwerking met externe partners, afspraken over de aard van ondersteunende activiteiten en normering van hun inzet. Afspraken over ondersteuning zijn bovendien niet altijd structureel van aard en niet altijd flexibel inzetbaar. Daarbij komt dat samenwerkingspartners een eigen verantwoordingssystematiek hebben en niet altijd schoolgericht werken; afstemming met leerkrachten en de schoolinterne ondersteuning is niet vanzelfsprekend en integratie van activiteiten wordt soms belemmerd door wet- en regelgeving. Dit kwetsbare beeld is de afgelopen dertig jaar een constante in de uitvoeringspraktijk en kan op diverse momenten in de periode tot 2020 met onderzoeksbevindingen worden bevestigd. Daarbij moet worden opgemerkt dat er ook altijd scholen en regio's zijn geweest met voorbeeldige samenwerkingspraktijken.

Niet onvermeld mag blijven de zogenoemde Operatie JONG (2004), waarin de landelijke overheid, vanuit samenwerking tussen jeugdbeleid en onderwijsbeleid, inzette op de aansluiting van de interne leerlingenzorg en externe zorgvoorzieningen in en rond de school in een krachtige, samenhangende zorgstructuur. Achtergrond vormde een veelheid aan thematische, buurt-, wijk- en regionale netwerken die tot ontwikkeling waren gekomen en die resulteerde in een onoverzichtelijke infrastructuur, gekenmerkt door tal van naast elkaar werkende instellingen en netwerken, inefficiënties, een afschuif- en verwijscultuur en onvoldoende interventiekracht. De zorg- en adviesteams (ZAT's) zijn hierbij gezichtsbepalend geworden. In programma's zoals Zorgstructuren in en om de School (ZioS) en het programma Intensivering Kwaliteit Zorg- en adviesteams (IKZ) is vervolgens in scholen en samenwerkingsverbanden gewerkt aan landelijke invoering. De resultaten van deze beleidsprogramma's zijn aanzienlijk geweest en zijn ook nu nog zichtbaar in de uitvoeringspraktijk van ondersteuningsteams van scholen en multidisciplinaire teams die zijn ingebed in de zorgstructuur van het onderwijs en de ondersteuning van leren en onderwijzen.

De rol van samenwerkingsverbanden

De lokale en regionale infrastructuur vraagt nog steeds aandacht om de zorgbreedte van scholen te ondersteunen en te vergroten, inclusief onderwijs op scholen mogelijk te maken en kansenongelijkheid, uitval en andere risico's voor de ontwikkeling en het leren van leerlingen tegen te gaan. Samenwerkingsverbanden zijn voor de ondersteuning van scholen in dit verband een belangrijke partner. Zij doen dit allereerst vanuit de middelen voor aanvullende onderwijszorg die zijn belegd bij samenwerkingsverbanden en die kunnen worden ingezet voor scholen en voor een dekkend netwerk aan onderwijsvoorzieningen in de regio, op basis van het gekozen werkmodel en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband van schoolbesturen. Er is geen uniforme gedragslijn voor de verdeling, toewijzing en inzet van middelen. In de onderwijspraktijk zijn daarmee samenhangend, naast positieve geluiden van scholen, ook kritische geluiden te horen over de onderlinge samenwerking en ondersteuning vanuit samenwerkingsverbanden. Deze hebben niet alleen betrekking op de procedures en de snelheid waarmee aanvullende onderwijszorg beschikbaar komt voor scholen, maar ook op de aard van de ondersteuning. Kritiekpunten betreffen vooral de nadruk op arrangementen voor individuele leerlingen, de beperkte focus in de ondersteuning op het pedagogisch-didactisch handelen van leerkrachten en de geringe mogelijkheden om ondersteuning groepsgericht en geïntegreerd in te zetten.

Bij dat laatste gaat het om het bevorderen van bijvoorbeeld gecombineerde inzet van onderwijs- en (jeugd)zorgmiddelen, capaciteitsbekostiging en activiteiten die niet alleen gericht zijn op individuele leerlingen, maar ook op de bredere context.

Samenwerkingsverbanden vervullen daarnaast een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een werkzame lokale en regionale ondersteuningsstructuur waarin afspraken met lokale en regionale partners van scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs worden gemaakt over de inzet van dienstverlening, werkwijzen en samenwerking. Zo voeren samenwerkingsverbanden het bestuurlijk overleg namens de betrokken scholen met de gemeenten in hun regio op het gebied van passend onderwijs en jeugdhulp. In het verlengde van deze taken zijn samenwerkingsverbanden van groot belang bij het ondersteunen van scholen en hun besturen bij het werken aan inclusief onderwijs (Bosdriesz & Van Veen, 2024). In dit advies wordt diverse malen aandacht besteed aan de rol van samenwerkingsverbanden bij de ondersteuning in en om de school. De precieze vormgeving van hun rol en bijbehorende taken verdient nadere beschouwing en uitwerking.

Ontbreekt aan kaderstellend document voor de ondersteuning en kwaliteitsbeeld

Bij het zoeken naar houvast voor beantwoording van de vraag wat van scholen zelf wordt verwacht qua ondersteuning van leren en onderwijzen en op welke (aanvullende) ondersteuning zij hierbij kunnen rekenen, valt op dat een kaderstellend, overzichtelijk document en normering ontbreken. Indicaties kunnen we onder meer vinden in de Regeling voorschriften schoolontwikkelingsplan funderend onderwijs (2010) en vigerende toezichtskaders van de Inspectie van het Onderwijs, in voorschriften met betrekking tot medisch handelen en (sociale) veiligheid, in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband primair onderwijs en voortgezet onderwijs voor de definiëring van basisondersteuning, en in relevante wet- en regelgeving vanuit aanpalende sectoren gericht op jeugdhulp (Hervormingsagenda Jeugd), jeugdgezondheidszorg, leerplicht, voortijdig schoolverlaten en arbeidsmarkttoeleiding. Met de invoering van passend onderwijs in 2014 is de term ‘basisondersteuning’ geïntroduceerd. Destijds is vastgelegd dat elk samenwerkingsverband passend onderwijs het niveau van basisondersteuning op de scholen binnen de eigen regio vaststelt. Uniformiteit werd toen niet nagestreefd. Drie pogingen daarna om te komen tot een landelijke norm voor basisondersteuning hebben niet geleid tot een gedragen landelijke norm. Recent verscheen hierover een vierde advies van de AOB en Ouders & Onderwijs (2024). De focus van het advies ligt op de vraag welke lichte ondersteuning scholen in het primair en voortgezet onderwijs leerlingen minimaal moeten bieden. Een landelijke norm voor de basisondersteuning beoogt verschillen in ondersteuning tussen scholen en tussen samenwerkingsverbanden weg te nemen. Daarnaast moet deze een heldere scheidslijn trekken tussen ondersteuning die onder de basisnorm valt en daarmee onder de verantwoordelijkheid van de school en binnen de reguliere onderwijsbekostiging, en extra ondersteuning die additionele bekostiging en expertise vraagt. Het advies richt zich op drie ondersteuningsgebieden – lees- en spellingsproblemen en dyslexie, (hoog)begaafdheid en taak- en werkgedrag – en de opstellers adviseren om de norm zo spoedig mogelijk uit te breiden met in ieder geval basisondersteuning op het gebied van sociale en emotionele problematiek, rekenproblemen en dyscalculie, en moeilijk lerenden. Op dit moment wordt gewerkt aan een uitbreiding tot meer dan tien ondersteuningsgebieden die zal worden afgerond in 2027.

Het advies en ook de discussie over de invulling van de (lichte) basisondersteuning laten zien hoe hoe groot de verschillen nu zijn wat ervoor zorgt dat kinderen lang niet overal kunnen rekenen op een goed aanbod ingewikkeld de huidige situatie in de scholen zich laat omschrijven, hoe moeilijk het is om tot consensus te komen en waar verantwoordelijkheden liggen op het gebied van ondersteuning. De kwestie wordt nog complexer wanneer we de extra ondersteuning daarbij betrekken. Deze valt veelal onder andere financiering, zoals extra ondersteuning vanuit samenwerkingsverbanden, de Jeugdwet vanuit gemeenten, de zorgverzekering en de Wet langdurige zorg (Wlz) door zorgverzekeraars en -kantoren. Ook zijn er soms vragen over het kader van waaruit de financiering van bepaalde voorzieningen plaatsvindt. Neem bijvoorbeeld de ondersteuning bij dyslexie, die voor een groot deel vanuit gemeentelijke financiering wordt bekostigd, terwijl verwacht zou kunnen worden dat dit onderdeel is van de onderwijsbekostiging. Of schoolmaatschappelijk werk, dat al langere tijd vanuit zeer verschillende bronnen wordt bekostigd. Voor scholen, leerlingen en hun ouders, samenwerkingsverbanden, gemeenten en andere samenwerkingspartners van scholen levert deze onoverzichtelijke situatie, en het ontbreken van een duidelijke infrastructuur voor de ondersteuning in en om de school, allerlei belemmeringen op die passende onderwijszorg en ondersteuning voor leerlingen en scholen in de weg

kunnen staan. Dit maakt ook dat het voor ouders en leerlingen onmogelijk is om op te komen voor hun belangen en te weten wat ze nou precies bij wie mogen verwachten om deel te kunnen nemen aan het onderwijs.

Duidelijk is wel dat eerdere omschrijvingen, zoals die in het Referentiekader passend onderwijs (PO-Raad e.a., 2012), geen houvast bieden. Basisondersteuning werd daarin omschreven als het door het samenwerkingsverband afgesproken geheel van preventieve en lichte curatieve interventies die binnen de ondersteuningsstructuur van de school planmatig en op een overeengekomen kwaliteitsniveau, eventueel in samenwerking met ketenpartners, worden uitgevoerd. Basisondersteuning werd onderverdeeld in vier aspecten, te weten: a. preventieve en licht curatieve interventies, b. onderwijs-ondersteuningsstructuur, c. planmatig werken en d. kwaliteit van de basisondersteuning. Dit kader is al lang geen gedragslijn meer, voor zover dat ooit al het geval is geweest. Wel was door de onderwijsorganisaties goed aangevoeld dat de uitvoeringspraktijk richting nodig had om te werken aan schoolontwikkeling in verbinding met samenwerkingspartners. Bovendien is het van belang op te merken dat destijds bij de preventieve en licht curatieve interventies nadrukkelijk de verbinding met jeugdzorg is opgevoerd als onderdeel van de basisondersteuning. Bij het werken aan inclusieve leeromgevingen en het advies gericht op ondersteuning in en om de school is de relatie tussen onderwijs en jeugdhulp van groot belang. Daarop komen we verderop nog terug.

De discussie over basisondersteuning, en over extra en gespecialiseerde ondersteuning, is nog volop gaande. Bij de invoering van passend onderwijs zijn scholen aangemoedigd zich te onderscheiden door in hun profiel aan te geven voor welke (doelgroepen) leerlingen zij specifiek ondersteuningsaanbod hebben. Vanaf 1 augustus 2025 is het niet meer wettelijk verplicht een apart schoolondersteuningsprofiel te hebben. In plaats daarvan moeten de voorzieningen voor basisondersteuning en het specifieke ondersteuningsaanbod van de school in de schoolgids worden beschreven zodat ouders en leerlingen meer houvast hebben over wat ze van een school mogen verwachten. Dit benoemen van profielen en specifieke doelgroepen kan op gespannen voet staan met het werken aan een inclusieve leeromgeving. De experimenten in het kader van de beleidsregel Samenwerking regulier-speciaal onderwijs en, meer recent, de nieuwe beleidsregel gericht op een inclusieve leeromgeving kunnen hier onbedoeld ook toe leiden. De nieuwe beleidsregel bevordert namelijk samenwerking met gespecialiseerd onderwijs, onder meer ten behoeve van specifieke voorzieningen en klassen voor bepaalde doelgroepen van leerlingen in het regulier onderwijs (Van Veen, 2025).

Van uitdagingen naar duidelijke kaders voor scholen en samenwerkingsverbanden

Al deze omstandigheden spelen een rol bij het bestuderen van de vraagstelling en het nadenken over een advies. Er is variatie in het wat van de ondersteuning, maar ook in het hoe, in bekostigings- en verantwoordelijkheidsvragen (onderwijsbekostiging of andere financiering), in de beschikbaarheid van betrokken partijen, in de locatie en organisatie van de ondersteuning, en niet te vergeten in de kwaliteit van de ondersteuning. In de huidige uitvoeringspraktijk worden bovendien kritische kanttekeningen geplaatst bij de maatwerk- en arrangementencultuur die door passend onderwijs is versterkt bij het ondersteunen van individuele leerlingen en groepen leerlingen, en bij de toename van tussenvoorzieningen en van het aantal klassen en groepen voor specifieke doelgroepen in het regulier onderwijs.
Ook bemoeilijken de huidige wet- en regelgeving en ondersteuningsstructuur oplossingen voor een groep kinderen die mogelijkheden hebben voor onderwijs en ontwikkeling, maar voor wie volledig aanwezig zijn op school niet passend of haalbaar is. Daarnaast wordt gewezen op de beperkte ruimte om proactief te werken of vanuit vroegsignalering in te spelen op wat nodig is, zodat leerlingen de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben om volwaardig deel te nemen aan het onderwijs. Er worden allerlei onnodige drempels opgeworpen, waarbij nog te veel wordt uitgegaan van aandoeningen en medische labels voor de inzet van ondersteuning, of waarbij dergelijke labels zelfs een voorwaarde vormen voor het verkrijgen van passende ondersteuning, zoals een deskundigenverklaring voor aanpassingen bij het eindexamen of een dyslexieverklaring voor toegang tot gesproken boeken.

In een tijd waarin het werken aan inclusief onderwijs prioriteit heeft, is het bovendien opmerkelijk dat het regulier onderwijs relatief weinig wordt ondersteund vanuit jeugdhulp en zorg. Dat geldt ook voor de zogenoemde onderwijszorgarrangementen (OZA's), combinatieprogramma's van onderwijs en (jeugd) zorg die vooral te vinden zijn in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Hetzelfde geldt voor het programma Zorg in Onderwijstijd (ZiO), waarin de ministeries van OCW en VWS zich voorbereiden op een mogelijke collectieve organisatie en financiering van zorg in het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (cluster 3 en 4). Op zichzelf zijn deze vernieuwende aanpakken toe te juichen. Punt is echter dat deze inzet

van zorg en jeugdhulp nauwelijks tot stand komt in het regulier onderwijs, terwijl scholen die werken aan inclusief onderwijs moeten kunnen vertrouwen op de inzet van aanvullende, extra en ook gespecialiseerde ondersteuning, niet alleen op het gebied van speciale onderwijszorg, maar ook van jeugdhulp en zorg.

In het verlengde van bovenstaande opmerkingen is de voorliggende vraagstelling dan ook niet eenvoudig te beantwoorden. De huidige praktijk laat grote verschillen zien in de ondersteuning en zorgbreedte van scholen. Het duale stelsel wordt in stand gehouden door wet- en regelgeving en het daarmee verbonden toezicht, door de financieringssystematiek waarin meer middelen zijn gekoppeld aan extra en intensieve ondersteuning, aan toelaatbaarheidsverklaringen en plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs, en door de beperkte inzet van jeugdhulp in het regulier onderwijs. Ook is er nauwelijks sprake van sectordoorbrekende, gecombineerde capaciteitsbekostiging van onderwijs en zorg op scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Daarnaast zien we een toenemende fragmentatie als gevolg van de arrangementencultuur van passend onderwijs en een groeiend aantal tussenvoorzieningen en programma's voor specifieke doelgroepen en dreigende uitvallers. Allemaal factoren die belemmeringen opwerpen voor het werken aan inclusief onderwijs en daarmee verbonden goede ondersteuning in en om scholen voor regulier onderwijs. Daar staat tegenover dat het aantal inclusieve scholen de afgelopen jaren, ondanks deze belemmeringen, is toegenomen (Van Veen & Van der Steenhoven, 2021a en 2021b). Deze groei werd aanvankelijk vooral gestimuleerd door keuzes van scholen zelf. De laatste jaren is er in toenemende mate steun vanuit gemeenten en samenwerkingsverbanden en sinds 2020 ook vanuit het landelijke overheidsbeleid. Feit is echter dat de overgrote meerderheid van scholen, net als de onderwijsinspectie, nog werkt vanuit arrangementen en passend onderwijs, dat de instroom in het (voortgezet) speciaal onderwijs groeit en dat onder meer de genoemde factoren vitale visies en de inzet van middelen en expertise voor het werken aan inclusieve leeromgevingen in reguliere scholen beperken en de huidige duale praktijk in stand houden. Bekostigingsvragen en personeelstekorten in zowel regulier als speciaal onderwijs spelen daarbij eveneens een rol.

De behoefte aan een duidelijk en concreet beeld van wat alle scholen moeten bieden aan ondersteuning is daarmee nog steeds urgent. De vraag is echter of verdere operationalisering van dit antwoord de weg moet blijven volgen van eerdere pogingen. Welke expertisegebieden moeten door alle scholen worden afgedekt in de competenties van leraren en andere medewerkers? Op welke terreinen moet expertise binnen elke school aanwezig zijn, vanuit de onderwijsbekostiging of anderszins? En van welke organisaties kunnen scholen zo nodig specifieke aanvullende expertise en ondersteuning krijgen voor leerlingen en hun onderwijsmedewerkers? Daarbij gaat het niet alleen om ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband en specifieke onderwijszorg die vaak is verbonden met de expertises van cluster 1- en 2-voorzieningen, scholen voor gespecialiseerd onderwijs en de inzet van logopedie, fysiotherapie, ergotherapie en specifieke expertise op het terrein van nieuwkomers en NT2, maar ook om ondersteuning vanuit de jeugdhulp en jeugd-ggz, de jeugdgezondheidszorg, het maatschappelijk werk, jongerenwerk en de zorg. Bekostiging en schaarste aan middelen en personeel spelen daarbij al langere tijd, en zeker ook op dit moment, een belangrijke rol, naast allerlei complicerende factoren die samenhangen met verschillende bestuurlijke verantwoordelijkheden, beperkte capaciteitsbekostiging en een daarmee samenhangende focus op individuele verstrekkingen, aanvullende beoordelings- en verantwoordingsbureaucratie en intensieve intersectorale afstemming. Al deze factoren belemmeren een efficiënte en effectieve infrastructuur voor ondersteuning waardoor leerlingen simpelweg niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

In het kader van deze adviesopdracht moet ook worden opgemerkt dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de ondersteuning die scholen krijgen en vragen bij schoolontwikkeling en bij het werken aan inclusief onderwijs. Vanuit de overheid is er nauwelijks sprake van generiek stimuleringsbeleid, afgezien van deelgebieden zoals beleidsregels, combinatieprogramma's onderwijs en zorg, brugfunctionarissen en hoogbegaafdheid. Schoolleiders zijn daarmee vooral zelf aan zet, de afgelopen jaren in toenemende mate gestimuleerd door samenwerkingsverbanden, hun eigen schoolbestuur en/of gemeenten. Voor de ondersteuningsstructuur op school zijn daarnaast kwaliteitscoördinatoren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren van groot belang, in nauwe samenwerking met de schoolleiding. Ook zijn er enkele initiatieven vanuit belangenorganisaties en fondsen. Kortom, er zijn grote verschillen tussen scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, tussen beide onderwijssectoren, tussen schoolbesturen, tussen samenwerkingsverbanden en tussen gemeenten.

Veel inclusieve scholen die niet konden rekenen op externe ondersteuning vanuit het gespecialiseerd onderwijs of zorgpartijen hebben ingezet op schoolontwikkeling via teamontwikkeling, intensieve samenwerking met ouders en leerlingen, professionalisering van eigen medewerkers en gerichte aanstellingen, zoals leraren met expertise in gespecialiseerd onderwijs, klassenassistenten en leerondersteuners. Deze praktijkvoorbeelden hebben op zichzelf niet geleid tot meer inclusieve scholen in de regio. Eerder is sprake van een aanzuigende werking: bij het ontbreken van thuisnabije alternatieven worden juist deze scholen opgezocht door ouders en leerlingen met extra en intensieve ondersteuningsbehoeften. Dit maakt duidelijk dat het wezenlijk verschil maakt of de focus bij het werken aan inclusief onderwijs is gericht op alle scholen of op een beperkt aantal scholen, zoals een kleine groep inclusieve scholen of scholen met een breder profiel. Voor de beantwoording van de adviesvragen kiezen wij nadrukkelijk voor de invalshoek van alle scholen. Daarbij doen wij ook suggesties voor het invoeringsproces, vooral om te voorkomen dat het beleid kiest voor stimuleringsbeleid gericht op een beperkt aantal scholen of voor nieuwe projecten, functionarissen, consulenten en programma's voor specifieke doelgroepen, zoals dreigende uitvallers en hoogbegaafden, die verdere fragmentatie in de hand werken en ertoe leiden dat steeds meer profielscholen met aparte klassen en groepen ontstaan, terwijl de meerderheid van scholen niet meebeweegt.

Tot besluit

Wij kiezen bij de adviesopdracht niet voor de invalshoek van optimalisatie van de huidige praktijksituatie omdat deze inclusief onderwijs niet dichterbij zal brengen. In de uitvoeringspraktijk lijkt vooral behoefte te bestaan aan:

- een overzichtelijke en slagvaardige lokale en regionale ondersteuningsstructuur waarmee vanuit de school kan worden samengewerkt;
- de mogelijkheid om snel, flexibel en bekostigd ondersteuning in te zetten zonder lange toeleidingsprocedures;
- niet alleen meer van hetzelfde, maar ook proactief en vroegtijdig anders werken: in de algemene leeromgeving, met meer ondersteuning voor onderwijsgevenden en bij schoolontwikkeling, via interprofessioneel samenwerken en zo nodig geïntegreerde werkwijzen met gebundelde (capaciteits) bekostiging, en met nadruk op participatie van leerkrachten, leerlingen en ouders;
- voldoende onderwijsbekostiging voor het ondersteuningsteam op alle scholen en voor kwaliteit, inclusief gespecialiseerde expertise in de eerste lijn.

Vooral heldere kaders en een stimulerend implementatieplan zijn daarbij van belang, evenals een goede balans tussen de verwachtingen ten aanzien van de toerusting en professionaliteit van onderwijsgevenden en teams enerzijds en de ondersteuningsstructuur voor leerlingen en onderwijsprofessionals op scholen anderzijds, waarbij tot die ondersteuningsstructuur zowel schoolinterne als externe ondersteuning in en om de school wordt gerekend.



3. Doel

1. Welke ondersteuning is er op landelijk, regionaal, lokaal niveau wenselijk voor de school in de beweging naar inclusief onderwijs?

Landelijke niveau

Goede ondersteuning in en om de school is een noodzakelijke en stimulerende voorwaarde voor het werken aan inclusief onderwijs in alle scholen. De verantwoordelijkheid ligt daarbij niet alleen bij scholen en samenwerkingsverbanden met hun lokale/regionale partners, maar nadrukkelijk ook bij de landelijke overheid.

Aanbevelingen

Van de landelijke overheid mag in ieder geval worden verwacht:

- duidelijkheid over wat van alle scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs wordt verwacht bij inclusief onderwijs (in de vorm van een concreet kwaliteitsbeeld, ook voor de ondersteuning op school, dat richting geeft aan het toezichtskader voor scholen van de Inspectie van het Onderwijs);
- ondersteunend beleid dat samenwerkingsverbanden goed positioneert en hen in staat stelt afspraken te maken met lokale en regionale partners over inzet, werkwijzen en samenwerking voor ondersteuning leerlingen en scholen (inclusief een kwaliteitsbeeld van de regionale ondersteuningsstructuur, dat richtinggevend is voor het toezichtskader voor samenwerkingsverbanden van de Inspectie van het Onderwijs);
- helderheid over de rol en toekomst van gespecialiseerd onderwijs en cluster 1- en 2-voorzieningen binnen de beleidsagenda voor inclusief onderwijs, waaronder ook de (zeer) specialistische onderwijsvoorzieningen;
- aandacht voor randvoorwaarden, processturing en een realistisch implementatieplan, zodat onderwijs en aanpalende sectoren aansluiten bij de ambities, fasering en tussendoelen van het beleid. Hierbij hoort ook het wegnemen van belemmeringen, bijvoorbeeld rond financiering van onderwijsondersteuning en (aanvullende) zorg/jeugdhulp, en het stimuleren van gewenste condities voor de uitvoeringspraktijk zoals passende en toegankelijke huisvesting, professionalisering, één informatie-/ondersteuningspunt voor inclusief onderwijs en stimulerend toezicht, en de positionering van samenwerkingsverbanden bij lokale/regionale processturing.

Het werken aan inclusief onderwijs vraagt daarnaast van scholen en besturen aandacht voor schoolontwikkeling. Heldere en eenduidige verwachtingen over wat dit van alle scholen vraagt, en een daarop aangepast toezichtskader, zijn noodzakelijk en geven richting en ruimte voor praktijkontwikkeling van onderop. Deze kaders moeten geen keurslijf vormen, maar ruimte bieden om vanuit verschillende startposities en onderwijs-/schoolconcepten te werken aan inclusief onderwijs op álle scholen. Scholen hebben baat bij voorbeeldwerking, tijd en mogelijkheden voor professionalisering, samenwerking met partners en goede, verantwoorde informatie over wat een inclusieve onderwijsleeromgeving vraagt. Dit betreft onder meer de inzet van technologie, groeperingsvormen, UDL en variatie in instructie en begeleiding, team- en schoolontwikkeling en de benutting van kennis uit clustervoorzieningen en gespecialiseerd onderwijs. De landelijke overheid kan hierbij een belangrijke rol spelen. Aandachtspunt bij de ondersteuning en professionaliseringstrajecten is dat scholen onderling evenals samenwerkingsverbanden onderling elkaars expertise benutten in leernetwerken en gebruikmaken van personeel en expertise vanuit scholen voor gespecialiseerd onderwijs, in plaats van het routinematig inhuren van externe marktpartijen. Daarnaast zijn ouder- en jeugdsteunpunten een belangrijk onderdeel van de ondersteuningsstructuur en het bevorderen van inclusief onderwijs op álle scholen. Aanbevolen wordt aanvullend te voorzien in:

- een gericht professionaliseringsplan voor onderwijsmedewerkers, teams en schoolontwikkeling, ook gericht op samenwerking tussen scholen en van scholen met aanpalende voorzieningen, (inclusief het meebewegen van opleidingen voor medewerkers in het onderwijs, welzijn en zorg); voor het onderwijs omvat dit professionalisering voor i) schoolleiders en coördinatoren van ondersteuningsteams (KC/IB'er en zorgcoördinatoren), ontwikkeld met beroepsorganisaties (AVS, LBBO, BiOND) en ONSwv en ii) leraren en teams in coproductie met de lerarenopleidingen en het werkveld, inclusief gerichte curriculumontwikkeling voor opleidingen voor leraren en onderwijsondersteuners, en
- één landelijk informatie-/ondersteuningspunt inclusief onderwijs voor het onderwijsveld en samenwerkingspartners (vraagbaak voor ondersteuning van scholen, samenwerkingsverbanden en samenwerkingspartners in aanpalende sectoren, en bundeling van kennis/succesvolle aanpakken voor scholen en samenwerkingsverbanden) in overleg met onderwijsprofiel- en brancheorganisaties en ONSwv en in samenhang met andere initiatieven voor kennisontwikkeling, -bundeling en -benutting.

Het is wenselijk het Beleidskader (2024) aan te vullen met een *samenhangend implementatieplan* met duidelijke (tussen)doelen en een realistische fasering. Daarbij moet rekening worden gehouden met belemmerende en stimulerende factoren en met de momenten waarop belangrijke randvoorwaarden gerealiseerd zijn. Belangrijk is dat de overheid daarbij laat zien hoe zij zelf werkt aan verbetering van randvoorwaarden en hoe scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en partners in aangrenzende sectoren kunnen meedoen in de beoogde praktijkontwikkeling. Steeds meer scholen en hun besturen en samenwerkingsverbanden boeken al concrete resultaten met inclusief onderwijs, in verschillende regio's en denominaties. Dit biedt vertrouwen dat verdere ontwikkeling haalbaar is.

Voorkomen moet worden dat slechts een beperkt aantal scholen voortvarend werkt aan inclusief onderwijs, of dat alleen de scholen die samenwerken of integreren met gespecialiseerd onderwijs experimenteerruimte krijgen, terwijl de meerderheid afwacht. Evenzeer moet worden voorkomen dat scholen die al langer bezig zijn geen ruimte krijgen voor doorontwikkeling. Beleidsarm werken is daarom geen optie voor de landelijke overheid. Duidelijke kaders voor alle scholen en een gefaseerde aanpak met realistische (tussen)doelen zijn cruciaal. Deze voorkomen ongerichte experimenten, wildgroei aan initiatieven en onwenselijke uitvoeringspraktijken. Dit vraagt van het ministerie van OCW gerichte samenwerking tussen beleidsdirecties en met andere ministeries (zoals VWS en SZW).

Specifieke aandacht is nodig voor de *lokale en regionale samenwerking tussen onderwijs en aanpalende sectoren*, waarbij de schoolbestuurlijke samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs en gemeenten (VNG) betrokken zijn. De verbinding met jeugdhulp speelt hierin een belangrijke rol. Voor inclusief onderwijs gaat deze verder dan deelname van jeugdhulp aan MDT's of van onderwijs aan lokale teams: ook gespecialiseerde jeugdhulp, zorg in onderwijstijd en paramedische ondersteuning binnen álle scholen moeten hierbij worden betrokken, ondersteuning die nu vooral is gekoppeld aan het gespecialiseerd onderwijs.

Regionaal niveau

Voor scholen die werken aan inclusief onderwijs gaat het vanuit de invalshoek in deze notitie met name om schoolteamgerichte, leerlinggerichte en leerkrachtgerichte ondersteuning. Daarbij zijn ook externe professionals/organisaties betrokken die niet worden gefinancierd uit de onderwijsbekostiging, zoals bijvoorbeeld jeugdgezondheidszorg en leerplicht, die beide schoolnabij werken. Dikwijls is er echter ook aanvullende en soms specialistische onderwijszorg en/of ondersteuning van leerlingen, onderwijsgevenden of het team nodig om goed onderwijs en ontwikkelingskansen te bieden. Binnen het onderwijsdomein vraagt dat allereerst verbinding met het betrokken samenwerkingsverband po of vo, de inzet van daarbij aangesloten scholen voor gespecialiseerd onderwijs en de inzet van cluster 1- en 2-voorzieningen en andere relevante expertisecentra. Daarnaast kan het ook gaan om samenwerking met inzet vanuit aanpalende sectoren/voorzieningen zoals (gezondheids)zorg, jeugdhulp (inclusief jeugd-ggz)/wijkteam, Veilig Thuis en opvang.

Scholen moeten deze ondersteuning tijdig, snel en afgestemd op de lopende onderwijszorg in de klas en begeleiding op school kunnen activeren en inzetten. Gelet op onder meer de grote variëteit aan mogelijke ondersteuningsvragen en wenselijke expertises en de daarbij betrokken organisaties/sectoren met verschillende aanvraag-/toegangs- en beoordelingsprocedures en systematieken van bekostiging en verantwoording ligt hier een belangrijk vraagstuk. De kwaliteit van de ondersteuning in en om de school vraagt om een goede regionale ondersteuningsstructuur waarin duidelijke kaderstellende afspraken zijn gemaakt met lokale/regionale partners van scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs over dienstverlening, werkwijzen en samenwerking. Daarbinnen kunnen scholen dan slagvaardig werken vanuit de schoolinterne ondersteuning en het MDT.

Belang en taken van samenwerkingsverbanden bij het werken aan inclusief onderwijs

In het kader van inclusief onderwijs is voor het ontwikkelen van goede ondersteuning in en om de scholen de rol van het (schoolbestuurlijk) samenwerkingsverband buitengewoon belangrijk (Bosdriesz en Van Veen, 2024). Er kan worden aangesloten bij hun huidige positionering, taken en mogelijkheden vanuit de bestaande wet- en regelgeving. Zij voeren op dit moment al het bestuurlijk overleg namens de betrokken scholen met de gemeente(n) in hun regio op het gebied van passend onderwijs en de jeugdhulp. Taken hebben betrekking op onder meer:

- een overzicht van (actuele en benodigde) voorzieningen/expertises in de regio ten behoeve van de ondersteuning van alle scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs;
- het maken van uitvoeringsafspraken met gemeenten en organisaties over de aard en omvang van inzet op scholen van professionals en voorzieningen van organisaties buiten de school, waaronder de activering van de dienstverlening, de werkwijze en manier van samenwerking, ook in geval van schaarste en wachtlijsten;
- lokale/regionale processturing ter ondersteuning van besturen en hun scholen bij het werken aan inclusief onderwijs in samenhang met het beleidsprogramma van het ministerie van OCW en de daarin aangehouden fasering en tussendoelen.

Dit vraagt een duidelijke positionering en aanvulling of aanpassing van bestaande taken. Zo kan bij het eerste punt een relatie gelegd worden met het ouder- en jeugdsteunpunt van het samenwerkingsverband en bij het laatste met taken op het gebied van een dekkend netwerk van voorzieningen in de regio, het voorkomen van thuiszitten en het ondersteunen van de zorgplicht van scholen. Het verdient aanbeveling de toespitsing op het werken aan inclusief onderwijs op te nemen in het toezichtskader voor samenwerkingsverbanden van de Inspectie van het Onderwijs. Dit vraagt een kwaliteitsbeeld dat rekening moet houden met onder andere de afspraken over de inzet van externe partijen in het MDT van scholen, de taken en aandachtsgebieden van samenwerkingsverbanden bij het werken aan inclusief onderwijs en hun rol bij het bijbehorende implementatieplan van het ministerie van OCW richting 2035.

Bovenstaande kan het werken aan inclusief onderwijs stimuleren omdat er dan lokaal/regionaal betere garanties zijn voor alle scholen dat zij kunnen rekenen op bijvoorbeeld de inzet vanuit cluster 1- en cluster 2-voorzieningen, de ondersteuning vanuit het gespecialiseerd onderwijs in de regio, de inzet van jeugdhulp en de samenwerking met alle organisaties in en om de school. Nu komt deze samenwerking lang niet overal tot stand, is deze veelal niet structureel en zijn afspraken vaak kwetsbaar en onvoldoende afgestemd op de behoeften van scholen, of zijn de afspraken over inzet van zorg in onderwijs gericht op alleen scholen voor gespecialiseerd onderwijs, terwijl in de context van inclusief onderwijs deze zorg juist ook op scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs nodig is. Voor samenwerkingspartners moet dat andersom ook voordelen opleveren omdat ze weten wat ze kunnen en mogen verwachten van het onderwijs. Een beter overzicht en inzicht in de bestaande mogelijkheden van samenwerking voor leerlingen en hun scholen lokaal en in de regio is bovendien niet alleen voor scholen en samenwerkingspartners belangrijk maar vooral ook in het belang van kinderen en ouders die nu vaak verdwalen in de onoverzichtelijke voorzieningenstructuur met bureaucratie en schotten tussen sectoren en die het realiseren van passende ondersteuning voor kinderen belemmert.

Uitwerkingsvragen

Samenwerkingsverbanden kunnen in het verlengde van hun huidige taken een belangrijke rol spelen in de lokale/regionale processturing vanuit landelijke kaders. Dit maakt het ook mogelijk rekening te houden met verschillende startposities van scholen en de al gerealiseerde samenwerking op uitvoerend en bestuurlijk niveau, de afstemming met wijk- en lokale netwerken vanuit het jeugdbeleid en voornemens vanuit de Hervormingsagenda Jeugd, en niet in de laatste plaats met schaarste aan personeel en financiële middelen (onderwijs, zorg, jeugdhulp). Dit alles vraagt zoals aangegeven wel beleidsaandacht en kaderstelling/normering van de landelijke overheid en een implementatieplan om de beoogde praktijkontwikkeling in klassen en scholen en de benodigde ondersteuning en samenwerking duurzaam te stimuleren.

Uitwerkingsvragen liggen hier volop, bijvoorbeeld met betrekking tot de normering van de inzet van organisaties, afspraken over de samenwerking en integratie met zorg/paramedische voorzieningen, de beleidsvoering ten aanzien van het gespecialiseerd onderwijs en de behoefte aan en locatie van voorzieningen voor zeer specialistisch onderwijs en/of ondersteuning, en afspraken over onderwijs in zorginstellingen. Er kan worden aangesloten bij de werkrelaties tussen samenwerkingsverbanden voor afspraken over benodigde inzet van dienstverlening van buiten de regio en bij grensverkeer.

Lokaal niveau

De school en haar bestuur hebben de verantwoordelijkheid om een inclusieve onderwijsleeromgeving te realiseren waarin alle leerlingen welkom zijn, participeren en resultaten boeken (leren, ontwikkelen, persoonsvorming). We gaven hiervoor aan dat scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs moeten kunnen vertrouwen op tijdige, voldoende en structurele/duurzame inzet van samenwerkingspartners in het onderwijs en uit aanpalende sectoren. De huidige uitvoeringspraktijk kent goede voorbeelden en aanknopingspunten voor het werken aan inclusief onderwijs maar laat ten aanzien van de ondersteuning in en om de school aanzienlijke verschillen zien tussen scholen en regio's, en hiaten in zowel de schoolinterne ondersteuning als de beschikbaarheid van externe organisaties en de integratie van dienstverlening. Deze ondersteuning is suboptimaal qua financiering en borging van inzet in structurele afspraken. Hier liggen voor de uitvoeringspraktijk diverse opdrachten, niet alleen op schoolniveau maar ook voor de (bestuurlijke) samenwerking in de regio. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld dat ondersteunend landelijk beleid wenselijk is. Dit omvat enerzijds een concreet

kwaliteitsbeeld van de inclusieve leeromgeving inclusief de schoolinterne ondersteuning en het multidisciplinaire team en anderzijds de positionering en taakomschrijving van de samenwerkingsverbanden gericht op goede ondersteuning van scholen vanuit de lokale/regionale infrastructuur.

School, omgeving en lokaal onderwijs- en jeugdbeleid

Voor aanbevelingen op het lokale niveau is het van belang de indruk weg te nemen dat de themagroep bij haar advisering over de ondersteuning in en om scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs bij het werken aan inclusief onderwijs slechts oog heeft voor leerlingen die speciale onderwijszorg behoeven en/of extra ondersteuning. Die indruk zou kunnen ontstaan doordat er veel aandacht wordt besteed aan expertises op het gebied van onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften en veelvuldige verwijzingen naar inzet van en samenwerking met gespecialiseerd onderwijs en (jeugd)zorg. Bij inclusief onderwijs gaat het, in het verlengde van het beleidskader (Ministerie van OCW, 2024), om goed onderwijs voor álle leerlingen, met aandacht voor de pedagogische en didactische kwaliteit en het realiseren van een inclusieve leeromgeving in het bijzonder. Goede ondersteuning daarvoor voor alle leerlingen, onderwijsgevenden en voor team- en schoolontwikkeling bij het werken aan inclusief onderwijs, is van grote betekenis. Inclusief onderwijs doet recht aan kansengelijkheid voor alle leerlingen (Ainscow, 2020). Iedereen hoort erbij en doet ertoe, ongeacht etnische en culturele achtergrond, seksuele voorkeur, gender en sociale, fysieke en cognitieve mogelijkheden. Het werken aan goed onderwijs en goede ondersteuning daarbij is dus veelomvattender dan een focus op wat in de internationale literatuur special educational needs (SEN) of additional support needs (ASN) wordt genoemd. Het omvat ook aandacht voor een inclusief schoolklimaat, met oog voor de bredere context waarin kinderen en jongeren opgroeien, de hulpbronnen daarin en de wijze waarop scholen zich daartoe verhouden, als ook de integratie van dienstverlening (Lawson & van Veen, 2016). In Nederland is er hernieuwde aandacht voor wat een 'sterke pedagogische basis' is gaan heten en de rol van de school daarin.

In dit verband moet opgemerkt worden dat voor scholen afstemming met het lokale jeugd- en onderwijsbeleid van gemeenten van belang is. In het kader van de hervormingsagenda jeugd wordt momenteel gewerkt aan het convenant Stevige Lokale Teams (Stevige lokale teams | Hervormingsagenda Jeugd | voor Jeugd & Gezin). Daarbinnen wordt gewerkt aan een module 'onderwijs en kinderopvang' die wordt toegevoegd aan dit convenant. Hierin worden op landelijk niveau afspraken gemaakt over de inzet, taken en samenwerking bij de ondersteuning van kinderen/jongeren en gezinnen. Die afspraken en dit advies moeten op termijn synchroon gaan lopen.

De afgelopen jaren is er bij scholen en hun besturen in toenemende mate aandacht voor team- en schoolontwikkeling voor inclusief onderwijs. Scholen verschillen daarbij in startposities (verkennend, startfase, gevorderd), in contextkenmerken (waaronder de wijze waarop ze sociale en professionele hulpbronnen benutten en de wijze waarop ze zich verhouden tot het lokale onderwijs- en jeugdbeleid), en zeker ook in onderwijs-/schoolconcepten. Het is van belang dat scholen tijd hebben om als team te werken aan inclusief onderwijs en als team aangesloten zijn op beleidsvoornemens en relevante kaders. Met daarbij duidelijke doelen en termijnen, zodat het ook voor ouders en leerlingen duidelijk is wat ze mogen verwachten van scholen nu, in de transitiefase en daarna. In dit advies zijn enkele aanbevelingen gericht op de ondersteuning van scholen en hun besturen hierbij. Dit betreft onder meer een informatie-/ondersteuningspunt en aandacht voor gerichte professionalisering. Bij dit laatste zijn leernetwerken van scholen een belangrijke werkvorm, maar ook van onderwijs en lokale/regionale partners samen. Op verschillende locaties wordt hier ervaring mee opgedaan, veelal georganiseerd vanuit samenwerkingsverbanden en betrokken gemeenten.

Speciale aandacht vragen we hiermee voor het meenemen van samenwerkingspartners van het onderwijs bij ondersteuning en professionalisering. Meedoen in de ondersteuningsstructuur van scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs is voor deze professionals lang niet altijd vanzelfsprekend en bekend terrein. Daarbij komt dat de ondersteuning niet alleen op leerlingen is gericht, maar ook gericht is op leerkrachten/klassenassistenten en teams, en op preventief werken. Deze veranderde context is ook merkbaar bij de ondersteuning vanuit het gespecialiseerd onderwijs. De samenwerking van deze functionarissen met het regulier onderwijs is sinds de invoering van passend onderwijs verminderd (zie Eindrapport Evaluatie Passend Onderwijs, 2020) en ook is er behoefte aan vroegtijdige ondersteuning in het regulier onderwijs en aan andere ondersteuningsvormen zoals co-teaching.

In ons advies voor ondersteuning in en om de school leggen we verbindingen met professionals van diverse organisaties die nu nog (deels) buiten de schoolomgeving werken. Het is goed om ons te realiseren dat zij in weliswaar aangrenzende, maar toch andere contexten werken. Voor professionals die deel uitmaken van een lokaal team bijvoorbeeld is de buurt of de wijk het uitgangspunt en kinderen en jongeren kunnen in een ander gebied of zelfs andere gemeente naar school gaan, iets wat veelvuldig voorkomt in het voortgezet onderwijs. Dit vraagt dat de school bij de vormgeving van de schoolinterne ondersteuning voor leerlingen afstemt en afspraken maakt met deze lokale teams zodat samenhangende ondersteuning tot stand kan komen en lokale hulpbronnen kunnen worden benut. Maar dit geldt ook andersom, wanneer een lokaal team behoefte heeft aan afstemming met de ondersteuning vanuit school en het MDT.

Voor de verbinding van jeugdzorg en de schoolinterne ondersteuning en MDT geldt dat afspraken over inzet op dit moment worden gemaakt in het bestuurlijk overleg van het samenwerkingsverband en de betrokken gemeente(n). Het ontbreken van landelijke kaderstellende afspraken over de inzet van jeugdzorg in scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs vraagt van de landelijke overheid extra aandacht bij de wet- en regelgeving en de implementatie van inclusief onderwijs. In het kader van de Hervormingsagenda Jeugd wordt momenteel gewerkt aan het convenant Stevige lokale teams met daarin een toe te voegen module ‘onderwijs en kinderopvang’. Hierin worden op landelijk niveau afspraken gemaakt over de inzet, taken en samenwerking in de ondersteuning van kinderen/jongeren en gezinnen. Het verdient aanbeveling die afspraken en de bijbehorende onderdelen van het advies Ondersteuning in en om de school synchroon te laten lopen.

2. Welke expertise en welke disciplines zouden onderdeel moeten zijn van ieder multidisciplinair team, en wat kan afhankelijk van de populatie aanvullend onderdeel zijn van het multidisciplinaire team/het netwerk om de school? Kunnen we komen tot een ondersteuningsmatrix voor de inrichting van het multidisciplinaire schoolteam, zodat een schoolleider inzichtelijk heeft voor welke expertise je aan welke disciplines kunt denken?

De focus van de themagroep ‘Ondersteuning in en om de school’ ligt op het schoolperspectief bij het werken aan inclusief onderwijs. Daarbij gaat het in het verlengde van het beleidskader (Ministerie van OCW, 2024) allereerst om goed onderwijs voor alle leerlingen, met aandacht voor de pedagogische en didactische kwaliteit en het realiseren van een inclusieve leeromgeving in het bijzonder. Goede ondersteuning daarbij is van grote betekenis. Deze ondersteuning moet zich niet alleen richten op de leerlingen, maar nadrukkelijk ook op de onderwijsgevenden en het team en op schoolontwikkeling bij het werken aan inclusief onderwijs. Scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs zetten daarbij tal van expertises en voorzieningen in. De aandacht gaat daarbij ook steeds meer uit naar de schoolcultuur, groeperingsvormen, samenwerkend leren, instructie- en begeleidingsaanpakken die in het buitenland al langer worden gepraktiseerd, zoals Universal Design for Learning (UDL), Response to Intervention (RTI) en Multi-Tiered Systems of Support (MTSS) (zie referenties), samenwerking met klassenassistenten en professionals uit andere sectoren in een inclusieve leeromgeving en inzet van technologie/ICT. Dat is voor veel scholen nieuw, waar de aandacht in het kader van passend onderwijs vooral gericht is geweest op een schoolprofiel, extra ondersteuning en arrangementen (veelal voor individuele leerlingen) en al langer bestaande expertisegebieden en competenties op het gebied van onder meer taal, rekenen, gedrag/sociaal-emotioneel leren, omgaan met verschillende begaafdheden en nieuwkomers. Deze werkontwikkeling en ondersteuning in en om de school wordt onder verantwoordelijkheid van de schoolleider in de regel gecoördineerd door de kwaliteitscoördinator/intern begeleider (in het basisonderwijs) en de zorgcoördinator (in het voortgezet onderwijs).

Kwaliteitsbeeld voor inclusieve leeromgeving en schoolinterne ondersteuning met normering

Het werken aan inclusief onderwijs vraagt van scholen en hun besturen aandacht voor team- en schoolontwikkeling, vanuit een nieuw kwaliteitsbeeld dat lang niet altijd scherp is en waarbij veel scholen nog zoekende zijn naar een goed spoor om stappen vooruit te kunnen zetten. Concrete, eenduidige verwachtingen over wat een inclusieve leeromgeving van alle scholen vraagt, ook qua ondersteuning – een concretisering die de basis kan vormen voor een nieuw toezichtskader van de Inspectie van het Onderwijs – zijn daarbij wenselijk en ondersteunend. Een concreet kwaliteitsbeeld geeft richting voor schoolontwikkeling en benoemt aspecten die hierbij aandacht kunnen en/of moeten krijgen.
Het raamwerk hoeft geen keurslijf te zijn, maar kan juist ruimte bieden aan scholen om vanuit verschillen in startposities, contextkenmerken en zeker ook in onderwijs- en schoolconcepten te werken aan goed onderwijs voor alle leerlingen en goede ondersteuning.

De schoolinterne ondersteuning van leren en onderwijzen vindt plaats vanuit de onderwijsbekostiging. Deze moet voor alle scholen voldoende zijn en een brede basis bieden voor het realiseren van een inclusieve leeromgeving en de daarvoor benodigde ondersteuning voor teamleden en leerlingen, ook leerlingen die specifieke onderwijszorg en/of extra ondersteuning nodig hebben. Ten opzichte van de huidige situatie vraagt dat om een bredere basisbezetting, voorzien van een normering vanuit een te ontwikkelen kwaliteitsbeeld passend bij een inclusieve leeromgeving. Deze basisbezetting moet ruimte bieden voor de inzet van:

- een kwaliteitscoördinator/intern begeleider (basisonderwijs) of zorgcoördinator (voortgezet onderwijs)
- een orthopedagoog/(school)psycholoog
- een schoolmaatschappelijk werker
- een klassenassistent/leerondersteuner
- ondersteunende leermiddelen/ICT
- onderwijsgevenden, mentoren en begeleiders met diverse expertises (zie boven), waaronder speciale onderwijszorg/inclusief onderwijs.

De wijze waarop de schoolinterne ondersteuning voor leerlingen en onderwijsgevenden wordt vormgegeven sluit aan op het schoolconcept en de wijze waarop het onderwijs is ingericht en kan daarmee sterk variëren, zoals eerder besproken.

We merken op dat het niet alleen gaat om de bezetting en de kwalitatieve uitvoering van taken, maar ook om de financiering en normering van inzet. Zo wordt in de huidige praktijk schoolmaatschappelijk werk bijvoorbeeld op uiteenlopende wijze gefinancierd, met name vanuit onderwijsmiddelen of gemeentelijke financiering of via cofinanciering. Variatie in financiering geldt ook voor klassenassistenten en onderwijsondersteuners. Deze onduidelijkheid is onwenselijk uit het oogpunt van een solide en duurzame infrastructuur en vraagt om nadere overdenking en afspraken tussen ministeries, ook wanneer schaarste vraagt om tussenoplossingen of wanneer bewust gekozen wordt voor cofinanciering.

Bezetting en functies van het multidisciplinaire team (MDT) en -overleg (MDO) van de school

Voorgesteld wordt voor de ontwikkeling van inclusief onderwijs de focus in het bijzonder te richten op het multidisciplinaire team (MDT) met casusoverleg (MDO) van de school. Het MDT is het team waarin medewerkers van de school samenwerken met professionals van externe organisaties op het gebied van onderwijs en aanpalende sectoren. De bezetting omvat de volgende deelnemers, die worden gerekend tot de basisbezetting, waarvan de eerste vier uit de onderwijsbekostiging:
de kwaliteitscoördinator/IB'er (basisonderwijs) en zorg- of ondersteuningscoördinator (voortgezet onderwijs) (coördinatie)

- de schoolleider of, vaak in het voortgezet onderwijs, de afdelingsleider/teamleider (of gedelegeerd aan de coördinator)
- de orthopedagoog/(school)psycholoog
- de schoolmaatschappelijk werker (en brugfunctionaris)
- de jeugdarts/-verpleegkundige van de school (jeugdgezondheidszorg vanuit de Wpg)
- de leerplichtambtenaar (vanuit de gemeente).

Op afroep kunnen andere externe professionals of contactpersonen deelnemen op basis van kaderstellende afspraken met hun organisaties. Deze omvatten contactpersonen uit het onderwijs, namelijk van:

- het samenwerkingsverband po of vo
- het gespecialiseerd onderwijs
- cluster 1- en 2-voorzieningen.
- Alsmede contactpersonen vanuit belangrijke aanpalende sectoren, zoals:
- jeugdzorg (inclusief jeugd-ggz) (wijkteam/lokaal team)
- Veilig Thuis
- zorg
- en in het voortgezet onderwijs ook de school- of wijkagent, het jongerenwerk en de verslavingszorg.

Op al deze functionarissen kan vanuit de kaderstellende afspraken ook direct een beroep worden gedaan vanuit het ondersteuningsteam van de school. Bij een casusoverleg/MDO nemen altijd de betrokken ouders (of een plaatsvervanger), de leerling (conform leeftijdsrichtlijn) en de betrokken leerkracht of mentor deel.

Functies van multidisciplinaire team en – overleg

Voor het kwaliteitsbeeld van de schoolinterne ondersteuning en het doel en de functies van het MDT/MDO kan geleerd worden van eerdere werkontwikkelingsprogramma's gericht op wat destijds zorgteams en zorg- en adviesteams werden genoemd, met name het programma IKZ (Intensivering Kwaliteit Zorg- en adviesteams; zie Van Veen e.a., 2008; Van Veen, 2012). Meer aandacht en borging moet daarbij worden gegeven aan enerzijds het partnerschap en de actieve inbreng van ouders en leerlingen en anderzijds de rol van het betrokken samenwerkingsverband.
De functies van het MDT omvatten:

- afstemming over aanvullende en/of geïntegreerde ondersteuning voor leerlingen, ouders en school (in het casusoverleg/MDO)
- contextanalyse en (handelingsgerichte) diagnostiek
- consultatie en advies voor onderwijsgevenden
- ondersteuning van vroegsignalering en tijdige (preventieve) ondersteuning
- deskundigheidsbevordering voor scholen en informatievoorziening
- kwaliteitsverbetering van de schoolinterne ondersteuning en het MDT/MDO zelf.

Deze opsomming laat zien dat de inzet, behalve gericht op goed onderwijs en ondersteuning voor alle leerlingen, eveneens voorziet in ondersteuning van de school en begeleiding van haar medewerkers.

Scholen activeren zelf aanvullende ondersteuning

Voor alle scholen in het samenwerkingsverband is het bij de ontwikkeling van inclusief onderwijs van groot belang te weten op welke ondersteuning van externe partners zij kunnen rekenen voor de ondersteuning van leerlingen en onderwijsgevenden en hoe zij die inzet kunnen activeren en inbedden in het onderwijs en de schoolinterne ondersteuning. Hier is al veel bereikt door de inzet van samenwerkingsverbanden en bestuurlijke samenwerking met gemeenten, maar er is nog een wereld te winnen, zeker ook in het samenspel tussen school en samenwerkingsverband.

Indien de benodigde expertise en ondersteuning niet in de school aanwezig is, moet deze snel te activeren zijn door de kwaliteitscoördinator/IB'er of zorgcoördinator in samenwerking met ouders en leerlingen. Vanuit structurele en kaderstellende samenwerkingsafspraken met externe organisaties zijn efficiënte werkoverleggen mogelijk en wordt aanvullend op het interne ondersteuningsteam van de school gewerkt. Vanuit de functies van het MDT kan daarbij worden gedacht aan ondersteuning gericht op:

- onderwijsgevenden en het schoolteam: consultatie, observatie en diagnostiek en, waar wenselijk, deskundigheidsbevordering, co-teaching en bijdragen aan schoolontwikkeling
- leerlingen en ouders: ouder-educatie/educatief partnerschap, diagnostiek, aanvullende (preventieve) ondersteuning of geïntegreerde dienstverlening

Ook specialistische ondersteuning in de klas

Als we goed onderwijs en goede begeleiding willen realiseren voor alle kinderen, dan impliceert dat ook dat er op scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs specialistische ondersteuning beschikbaar moet zijn wanneer dat voor leerlingen voorwaardelijk is om tot leren en ontwikkelen te komen. Het mag niet vrijblijvend zijn om dit wel of niet te organiseren. Een goede inclusieve leeromgeving moet ook voor deze, in omvang beperkte, groep leerlingen gewaarborgd zijn. Dat vraagt een goede planning en voorbereiding en een inzet soms over grenzen van bestaande regio's heen om de benodigde en beschikbare ondersteuning zoveel mogelijk collectief en groepsgericht in te zetten, onder andere via co-teaching en zorg in onderwijstijd, en rekening te houden met de schaarste van sommige expertise,

en de ondersteuningsbehoeften van leerlingen en hun onderwijsgevenden. Dit vraagt tevens investeringen in de huisvestingcondities op scholen zodat deze toegankelijk worden en inclusief onderwijs ondersteunen en niet belemmeren.

Toename van aparte klassen of voorzieningen beperken

De afgelopen jaren zijn tal van programma's en voorzieningen voor specifieke doelgroepen en aparte klassen tot stand gekomen, binnen reguliere scholen en het gespecialiseerd onderwijs of in tussen- of bovenschoolse voorzieningen. De ontwikkeling hiervan kwam tot stand op basis van onder meer:

- een gekozen schoolprofiel
- samenwerkingsinitiatieven tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs (al dan niet ondersteund door huisvestingsbeleid gericht op co-locatie of integratie)
- zorg- en onderwijsprogramma's
- de inzet van middelen van het samenwerkingsverband
- en overheidsbeleid gericht op doelgroepen (bijvoorbeeld thuiszitters, hoogbegaafden, klassen voor specifieke groepen leerlingen).

In het kader van de ontwikkeling naar inclusief onderwijs kan hier op verschillende manieren naar gekeken worden. Op de korte termijn is dit positief voor de onderwijsondersteuning en onderwijsdeelname van leerlingen die daarbij betrokken zijn. Maar vanuit het oogpunt van inclusief onderwijs, mogelijkheden voor opschaling en rechtvaardige verdeling van middelen, ook bij schaarste van personeel, financiële middelen en de geschiktheid van gebouwen, en de beschikbaarheid van regionale ondersteuning voor alle scholen (en niet alleen op profielscholen), is het inzetten op meer aparte klassen en voorzieningen niet aan te raden. Tegelijkertijd hebben op dit moment bijvoorbeeld trajectgroepen in het voortgezet onderwijs een belangrijke toegevoegde waarde, net als (instroom- en integratie-) groepen in het regulier onderwijs voor leerlingen uit het gespecialiseerd onderwijs. Dit onderwerp vraagt nadere overdenking, zeker ook in relatie tot de verbinding van scholen voor gespecialiseerd onderwijs en cluster 1- en 2-voorzieningen, waaronder de (zeer) specialistische onderwijsvoorzieningen voor leerlingen, met de beleidsagenda voor het werken aan inclusief onderwijs.

Gespecialiseerd onderwijs en regionale samenwerking

De beoogde groeireductie van het gespecialiseerd onderwijs en de gelijktijdige toename van de zorgbreedte van reguliere scholen vraagt een planmatige aanpak om:

- goede ondersteuning vanuit het gespecialiseerd onderwijs in reguliere scholen mogelijk te maken;
- perspectief en continuïteit te bieden voor leerlingen die in het gespecialiseerd onderwijs zitten (en hun scholen) en, waar mogelijk, hun opname in reguliere scholen (terugleiding) of in reguliere vervolgtrajecten mogelijk te maken, en
- vast te stellen welke zeer specialistische expertise en voorzieningen in de regio nodig zijn en blijven en hoe deze zoveel mogelijk verbonden kunnen worden aan reguliere scholen.

Regionale, schoolbestuurlijke samenwerkingsverbanden kunnen bij dit landelijke implementatievraagstuk vanuit hun functies en positionering een belangrijke rol vervullen in ondersteuning en processturing in de regio.

Soorten ondersteuning en financiering

Op dit moment gaat de meeste aandacht uit naar ondersteuning voor leerlingen. In de huidige praktijk komen begrippen als basisondersteuning en extra, intensieve of specialistische ondersteuning voor bij onderwijsdeelname in regulier of speciaal onderwijs, of in tussenvoorzieningen en zorg- en onderwijscombinaties, al dan niet gekoppeld aan een toelaatbaarheidsverklaring en met uiteenlopende financiering. Zo kan het gebeuren dat een basisschool voor een leerling geen of minder middelen voor speciale onderwijszorg of ondersteuning krijgt dan een school voor speciaal onderwijs voor datzelfde kind zou krijgen. De verschillende begrippen zijn daarmee ook verbonden met de bekostigingssystematiek. Reguliere scholen worden bekostigd met onder meer gewichtengeld en specifieke programma's, middelen voor extra onderwijszorg of arrangementen van samenwerkingsverbanden, middelen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en cluster 1- en 2-voorzieningen, en financiering voor de inzet van zorg of jeugdhulp.

Het is zeer de vraag of in de context van inclusief onderwijs de weg van toelaatbaarheidsverklaringen en soorten ondersteuning met verschillende bekostiging op basis van individuele leerlingen of doelgroepen bewandeld moet blijven worden en of deze indelingen en bijbehorende werkwijzen voor beoordeling en

toewijzing nodig zijn en beoogde praktijken dichterbij brengen. Een bredere basisbezetting van de schoolinterne ondersteuning met meer middelen voor ondersteuning van leerkrachten en team- en schoolontwikkeling, naast meer capaciteitsbekostiging en combinatiefinanciering, zijn aan te bevelen. Het toewerken naar een concreet kwaliteitsbeeld voor de ondersteuning in en om de school, toegespitst op de schoolinterne ondersteuning en multidisciplinaire teams enerzijds en een kwaliteitsbeeld voor de taken van samenwerkingsverbanden ten aanzien van een ondersteunende lokale/regionale infrastructuur en afspraken met externe lokale en regionale partners over ondersteuning van leerlingen en scholen anderzijds, verdient nadere verkenning en biedt tevens aanknopingspunten om financieringsvragen scherper in beeld te krijgen, juist ook wanneer het aspect van normering wordt meegenomen.

3. Welke organisatievormen zijn er voor het multidisciplinaire team op schoolniveau, rekening houdend met po, vo, eenpitters, grotere en kleine besturen?

In de vorige twee hoofdstukken is vanuit het perspectief van het werken aan inclusief onderwijs uitgebreid ingegaan op de ondersteuning in en om de school. Bij de beantwoording van de vragen in de adviesopdracht is ingegaan op:

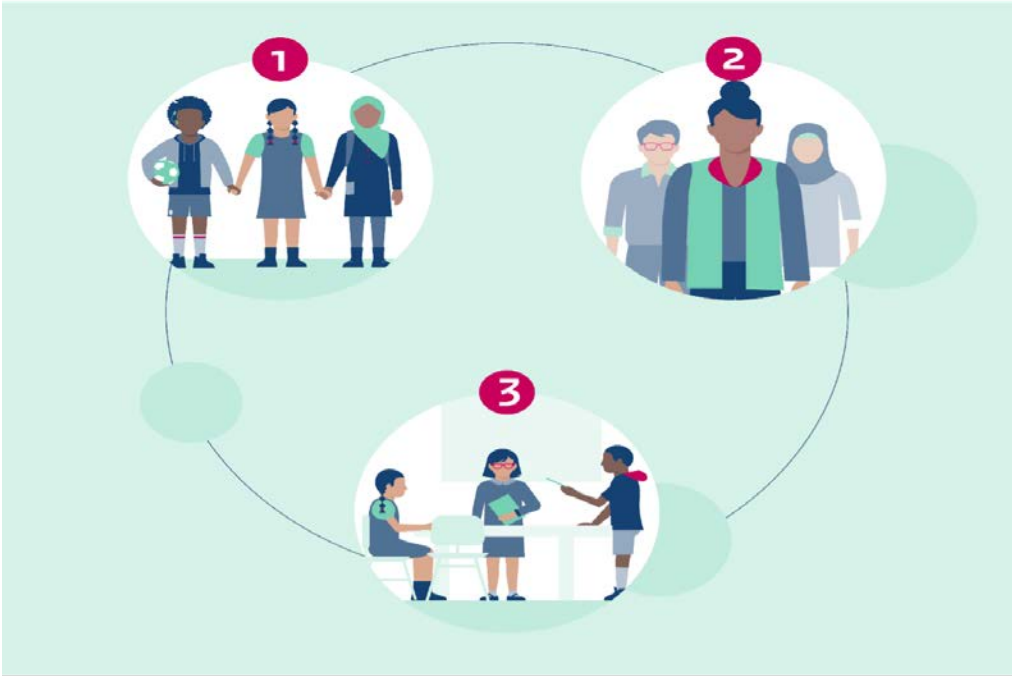
- de voorgestelde functionarissen en bredere bezetting van het ondersteuningsteam van de school die ook zitting hebben in het MDT en die vanuit de onderwijsbekostiging moeten worden gefinancierd;
- de functies van het multidisciplinaire team (MDT), en
- de samenstelling en basisbezetting van het MDT met vaste partners en partners op afroep, met verschillen tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, en de relatie met het MDO.

Daarnaast is een beeld geschetst van de expertises en voorzieningen die op dit moment deel uitmaken van de ondersteuning die scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs aanbieden. Daarbij werd aangegeven dat de ondersteuning bij het werken aan inclusief onderwijs zich niet alleen moet richten op het leerlingperspectief, maar nadrukkelijk oog moet hebben voor ondersteuning van de onderwijsgevenden en het schoolteam, evenals voor de ondersteuning van schoolontwikkeling. Het gaat daarbij om expertises gericht op het vormgeven van een inclusieve leeromgeving, interprofessionele samenwerking, ondersteunende onderwijshuisvesting, inzet van ICT en samenwerkend leren, maar ook om het goed inzetten en toerusten van klassenassistenten en ondersteuning via beschikbaarheid van co-teaching en specialistische expertise op het gebied van speciale onderwijszorg en aanvullende ondersteuning.

Bij de organisatie van de samenwerking staan het ondersteuningsteam van de school en het MDT centraal. Kernfunctionarissen van de school die ook deelnemen aan het MDT en MDO verschillen niet tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs en ook niet naar het onderscheid tussen eenpitters en grotere of kleinere schoolbesturen. Voor grotere besturen biedt de voorgestelde bezetting wel de mogelijkheid om bijvoorbeeld in het basisonderwijs een orthopedagoog of psycholoog werkzaam te laten zijn voor meerdere scholen. Hetzelfde kan gelden voor een schoolmaatschappelijk werker. In het voortgezet onderwijs kan het bij sommige functies en expertisegebieden gaan om grotere aanstellingen of meerdere personen per functie. In het advies spreken we de wenselijkheid uit van normering van formatie, maar als themagroep hebben we daarvoor geen specifieke voorstellen gedaan.

Wel zijn er verschillen tussen scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs als we kijken naar het schoolinterne ondersteuningsteam en de wijze waarop de begeleiding van leerlingen en medewerkers is vormgegeven. In het voortgezet onderwijs wordt bijvoorbeeld gewerkt met kernteams of met een meer traditioneel mentoraatssysteem voor de leerlingbegeleiding. In het kwaliteitskader van de eerdergenoemde Zorg- en adviesteams (ZAT's) werd onderscheid gemaakt in de basisbezetting: een relatief klein zorgteam voor scholen voor basisonderwijs, vergelijkbaar met de kernbezetting van vaste partners, en ZAT's voor scholen voor voortgezet onderwijs en bovenschoolse WSNS-netwerken in het primair onderwijs. Bij de ZAT's was jeugdzorg een vaste kernpartner; dit gold niet voor het schoolinterne zorgteam.

De organisatie van schoolinterne ondersteuningsteams kan verschillen, bijvoorbeeld door te werken met een team per school, per vestiging, gecombineerd voor onderwijs en opvang, of apart voor organisatieonderdelen zoals onder- en bovenbouw, voor schooltypen in het voortgezet onderwijs of voor een geïntegreerde voorziening van regulier en speciaal onderwijs. Deze variatie hoeft geen implicaties te hebben voor de organisatie van het MDT. Speciale aandacht moet uitgaan naar de verbinding van het MDT op scholen voor basisonderwijs met de ondersteuning in de kinderopvang. In de werkagenda van het VN-verdrag Handicap is de ambitie opgenomen dat alle kinderen welkom zijn op kinderopvang en op school.



Voor scholen en samenwerkingsverbanden ligt er een gezamenlijke opdracht om externe partners die weinig ervaring hebben met schoolgericht werken hierin mee te nemen en in gesprek te gaan over de implicaties van inclusief onderwijs voor scholen en over wensen ten aanzien van de samenwerkings-praktijk met partnerorganisaties.

Voor externe organisaties die deelnemen aan het MDT van scholen kan het efficiënt zijn aan te sluiten bij zich ontwikkelende samenwerkingspraktijken van meerdere scholen in wijken van een gemeente of in subregio's van samenwerkingsverbanden. Voor de functies van het MDT en de slagkracht van de ondersteuning hoeft deze aanpassing geen negatieve consequenties te hebben. In vergelijking met het kwaliteitskader van de ZAT's, waarin relatief veel gezamenlijke casusoverleggen met externe partijen plaatsvonden, is het huidige voorstel anders van aard. Vanuit een versterkte schoolinterne ondersteuning zijn naar verwachting aanzienlijk minder MDO's nodig met meerdere externe partners. Scholen kunnen vanuit het lokale en regionale afsprakenkader, dat onder verantwoordelijkheid van het betrokken samenwerkingsverband is opgesteld, snel bilateraal schakelen met externe partners en kleine overleggen plannen. Vanuit de wens contextgericht te werken zal het ondersteuningsteam van de school bovendien nadrukkelijk samenwerken met lokale teams die in het kader van het jeugdbeleid zijn ingericht.

Het voorgaande deel heeft vanuit het schoolperspectief uitgewerkt wat nodig is aan ondersteuning voor leerlingen, onderwijsgevenden en teams. Dit omvat een bredere basisbezetting van het schoolinterne ondersteuningsteam, de functies en wenselijke bezetting van het multidisciplinaire team waarin medewerkers van de school samenwerken met professionals van externe organisaties, en de rol van samenwerkingsverbanden bij het maken van regionale afspraken over dienstverlening, werkwijzen en samenwerking met partners uit onderwijs, juegdgezondheidszorg, kinder- en jongerenwerk, jeugdhulp en zorg. Deze ondersteuningsstructuur vormt een essentiële voorwaarde voor inclusief onderwijs, maar kan alleen volledig worden gerealiseerd binnen een ondersteunend wettelijk kader. In het volgende deel wordt uitgewerkt welke fundamentele aanpassingen in wetgeving noodzakelijk zijn om inclusief onderwijs structureel en duurzaam te verankeren in het Nederlandse onderwijsstelsel.

Advies 4: Wetgeving in het kader van inclusief onderwijs

Leden themagroep: Lourens Boeder, Paul Zoontjes, Rianne Tigelaar, Jorieke Streef, Marleen Weijzen, Henrie Mastwijk, Hilde Feddema, Sonay Mizrak, Ellen Bouter, Els van Grunsven, Peter van Laar, Johan van de Watering, Alice Geessinck, Elijah Delsink, Lobke Vlaming, Irma de Wit

1. Introductie

Het Nederlandse onderwijsstelsel biedt voor veel leerlingen mogelijkheden zich te ontwikkelen, maar sluit nog steeds een aanzienlijke groep uit van schoolgang. Ondanks de zorgplicht vallen jaarlijks tienduizenden kinderen buiten de boot. Ouders ervaren dat ondersteuning niet afdwingbaar is, regionale verschillen leiden tot ongelijkheid en de thuiszittersproblematiek neemt snel toe.

Internationale verplichtingen – artikel 24 van het VN-verdrag Handicap, het Internationaal Verdrag over de Rechten van het Kind en de Verklaring van Salamanca – maken duidelijk dat Nederland moet toewerken van een gescheiden naar één inclusief onderwijssysteem. Inclusie is geen beleidskeuze maar een juridische plicht. Jongerenorganisaties, scholen en experts benadrukken dit: zonder wettelijke borging blijft inclusief onderwijs afhankelijk van goedwillende voorlopers en is er geen stimulans om er werk van te maken. Maar ook een internationaal vergelijkend onderzoek naar inclusief onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs concludeert dat inclusief onderwijs in Nederland vraagt om wettelijke verankering, nationale kwaliteitstandaarden en effectieve samenwerking tussen scholen, gemeenten en zorgprofessionals. Ook stelt ze dat het toezicht ontwikkelingsgerichter en meer ondersteunend zou moeten zijn.

Het onderwijs is zich bewust van haar maatschappelijke opdracht om te werken aan inclusief onderwijs. Ieder kind heeft het recht om volwaardig mee te kunnen doen in ons onderwijsbestel. De praktijk laat zien dat inclusief onderwijs werkt, maar scholen die hun deuren openen voor álle kinderen lopen vast op schotten in bekostiging, beperkte (fysieke) ruimte en ervaren daarbij in bepaalde gevallen starheid in het toezicht. Het huidige onderwijssysteem beloont feitelijk uitsluiting en ontmoedigt juist inclusie.

De urgentie is daarmee helder: alleen door wettelijke verankering kan een integrale aanpak en vormgeving van inclusief onderwijs duurzaam worden bestendigd. Dat laat onverlet dat er nu al veel mogelijk is én gebeurt in scholen waar schoolleiding en teams gezamenlijk werken vanuit een inclusieve mindset.

Opdracht themagroep:
Aan de themagroep Wetgeving is gevraagd om bouwstenen aan te leveren voor de wettelijke verankering van inclusief onderwijs. Het advies geeft antwoord op drie kernvragen:
Welke belemmeringen staan inclusief onderwijs nu in de weg?

1. Welke aanpassingen in wet- en regelgeving zijn nodig om die belemmeringen weg te nemen?
2. Hoe kan de invoering daarvan gefaseerd plaatsvinden?
3. Het doel is een helder en gedragen advies dat recht doet aan de internationale verplichtingen, aansluit bij ervaringen uit de praktijk en perspectief biedt voor een haalbare transitie naar inclusief onderwijs.

2. Probleemanalyse

Ondanks brede steun voor de ambitie van inclusief onderwijs ervaren scholen, ouders en leerlingen dat het huidige stelsel nog aanzienlijke barrières kent. Deze belemmeringen zijn structureel van aard en zorgen ervoor dat inclusie afhankelijk blijft van lokale initiatieven en individuele inzet (met personele en financiële onzekerheden in continuïteit en een gering bereik in aantal kinderen) in plaats van een landelijk gegarandeerd recht. Op basis van analyses, praktijkervaringen en inbreng van jongeren en ouders zijn de volgende hoofdcategorieën van belemmeringen te onderscheiden.

1. Wet- en regelgeving

De huidige wettelijke kaders voor onderwijs zijn versnipperd over de Wet primair onderwijs (WPO), Wet voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC). Die bieden onvoldoende waarborgen voor inclusie. De zorgplicht legt de verantwoordelijkheid primair bij scholen, maar geeft leerlingen geen afdwingbare rechten. Scholen kunnen leerlingen in de praktijk nog weigeren, waardoor de toegang ongelijk is verdeeld. Het onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs houdt segregatie in stand, terwijl toelaatbaarheidsverklaringen (TLV's) zowel de toegang als de bekostiging richting het gespecialiseerd onderwijs bepalen. Zij vormen daarmee een perverse prikkel voor regulier onderwijs om door te verwijzen. Dit is de kern van het probleem. Een duidelijke keuze voor integratie van beide vormen van onderwijs – en dat is dus écht iets anders dan het 'opheffen' van speciaal onderwijs – is nodig om echte stappen richting inclusief onderwijs te zetten (de Boer, 2021).

2. Bekostiging

De financiering van onderwijs en zorg is verkokerd. Middelen van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) lopen via gescheiden structuren en verschillende bekostigingssystemen. De onderwijsbekostiging is bijvoorbeeld gebaseerd op de teldatum, terwijl de zorg voor bijvoorbeeld EMB-leerlingen wordt bekostigd vanaf het moment van hun aanwezigheid op de school. Door de twee naast elkaar functionerende bekostigingssystemen hebben scholen en ouders in het algemeen last van bureaucratie, afschuifgedrag en ongelijke behandeling.

De systematiek van afgifte van Toelaatbaarheidsverklaringen (TLV's) door samenwerkingsverbanden (SWV'en) en de daaraan gekoppelde bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs moet worden herzien om de doorverwijzing vanuit het regulier onderwijs richting gespecialiseerd onderwijs in te dammen. Daarvoor is nodig dat het geld de leerling volgt, richting het schooltype dat voor het kind het meest passend is. Uiteraard niet zonder de aandacht voor randvoorwaarden voor bekostigingszekerheid en stabiliteit van scholen. Daarnaast is het belangrijk om meer collectief en doelgericht te investeren in preventie om zwaardere ondersteuning op later moment te voorkomen.

Terugplaatsing van leerlingen in het gespecialiseerde onderwijs naar regulier vindt nauwelijks plaats (Nijkamp, 2024). Enerzijds omdat terugstroom in de praktijk (onbedoeld) leidt tot verlies van voorzieningen, rechten op ondersteuning of examinatie-uitzonderingen.

Anderzijds doordat de bekostiging van de benodigde (extra) ondersteuning in het reguliere onderwijs niet goed is geregeld. Terugplaatsing is alleen kansrijk wanneer voor beiden een oplossing wordt gevonden.

Bij terugplaatsing van grote aantallen leerlingen vanuit het s(b)o naar reguliere scholen dreigt de bedrijfsvoering van het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs in de knel te raken bij de huidige bekostigingssystematiek. Het gespecialiseerd onderwijs draagt verantwoordelijkheid en de verplichting richting hun eigen werkorganisatie om die bedrijfseconomisch gezien, maar ook vanuit hun huidige rol en functie binnen het onderwijsbestel, naar behoren te laten functioneren. Als het gespecialiseerd onderwijs krimpt, komen deze scholen financieel en organisatorisch in de knel. Er moeten dan ook duidelijke en harde afspraken worden gemaakt en garanties afgegeven bij aanvang en gedurende een transitiefase tot 2035 wat betreft personele consequenties en eventuele (andere) verplichtingen, anders komt het gespecialiseerd onderwijs in een onhoudbare situatie te verkeren waar de leerlingen niet de dupe van mogen worden.

Wanneer je echter met elkaar stappen gaat zetten richting inclusief onderwijs en er blijft een kleine categorie leerlingen over die gebruik moet kunnen blijven maken van gespecialiseerde ondersteuning, is de kwaliteit (en veiligheid) niet overeind te houden in de huidige bekostigingssystematiek. Daarvoor moet in ieder geval een oplossing komen.

De huidige maatschappelijke kosten voor gescheiden financiering, de administratieve lastendruk, de toename van leerlingenvervoer, escalatie van problematieken door niet preventief handelen, de wachttijden, niet adequaat (kunnen) handelen bij (dreigende) uitval, maar ook het verlies aan maatschappelijk potentieel in de toekomst vereisen een andere aanpak van politiek en regering. Bijvoorbeeld door inclusief onderwijs op een juiste wijze te verankeren in wet- en regelgeving.

3. Toezicht en kwaliteitsborging

Het huidige Toezichtkader richt zich vooral op leeropbrengsten en rendement, waardoor scholen die hun deuren openen voor een bredere groep leerlingen bedducht zijn voor minder hoge resultaten. Overigens is er geen bewijs voor een causaal verband. Vaststaat dat een integraal toezicht(kader) op inclusief onderwijs én op de daarmee samenhangende (zorg)ondersteuning ontbreekt. Dit belemmert de scholen die inclusief willen werken. Deze voorloperscholen ervaren juist tegenwerking bij de inspectie, die uitgaat van het (huidige) wettelijk geldende Toezichtkader. In de praktijk leidt dit in bepaalde gevallen tot een herstelopdracht. In ieder geval zorgt het voor onduidelijkheid en onzekerheid onder veel onderwijsteams, schoolleiders én bestuurders.

4. Uitvoering en praktijk

Verschillen in cao's en bevoegdheden belemmeren de inzet van personeel in multidisciplinaire teams. Initiatieven zoals 10–14 scholen en nieuwkomersonderwijs lopen vast op starre wettelijke kaders. Leerlingenvervoer is ongelijk geregeld en dwingt ouders soms richting speciaal onderwijs. Ook bij examinering ontbreekt ruimte voor maatwerk, waardoor leerlingen geen diploma kunnen halen of zonder diploma uitvallen. Leerlingen met een TLV verliezen voorzieningen en rechten wanneer ze naar het regulier onderwijs (terug)gaan.

5. Jeugdzorg

Het is van groot maatschappelijk belang om alle leerlingen goed te ondersteunen in hun sociaal-emotionele ontwikkeling. De samenwerking tussen onderwijs- en jeugdhulpprofessionals die daarvoor nodig is, werkt in de praktijk lang niet altijd goed. En dat is vanuit preventie – om zwaardere ondersteuning te voorkomen – juist zo belangrijk. Uit de evaluatie van Passend onderwijs blijkt dat er veel gedragsproblemen op scholen voorkomen, terwijl de deskundigheid van leerkrachten op het gebied van omgaan met gedrag (nog) niet voldoende is en de samenwerking met jeugdhulp niet goed van de grond komt (Leenders et al., 2023).

Voor het speciaal basisonderwijs (SBO) en speciaal onderwijs (cluster 3-4) organiseren gemeenten de jeugdzorg veelal per individu en buiten de school, terwijl juist preventieve en schoolnabije (groeps) ondersteuning belangrijk is, zo stelt psycholoog/ pedagoog Bert Wienen. De huidige verkokering tussen onderwijs en (jeugd)zorg leidt tot (kansen)ongelijkheid en leerachterstanden, waardoor problemen veelal groter worden en waarvoor vervolgens zwaardere interventies nodig zijn (NJI, 2025).

6. Zorg en ondersteuning

Belangrijk is om te benoemen welke soorten zorg worden onderscheiden:

- Jeugdzorg (bekostigd vanuit de Jeugdwet en geïndiceerd door gemeenten)
- Verzorging/medische zorg (vaak bekostigd vanuit de Wet Langdurige Zorg en geïndiceerd door de zorgkantoren)
- Onderwijsondersteuning (bij inclusief onderwijs verzorgd door de experts uit het gespecialiseerd onderwijs (beschreven in de WEC en geïndiceerd door SWV'en)

Voor alle soorten zorg geldt dat deze in wet- en regelgeving geïntegreerd moeten worden binnen de context van inclusief onderwijs. Bij ingewikkelde casuïstiek, waarbij zorg of jeugdhulp nodig is, gaat het gesprek al snel niet meer over het kind/de jongere, maar over wie moet betalen.

7. Samenwerkingsverbanden

Ondertussen worden de SWV'en langzaamaan steeds meer zelfstandige entiteiten, met onafhankelijk toezicht en een koepelorganisatie ONSwv. De besluitvorming kan stroperig zijn en TLV's zetten verkeerde prikkels. Tegelijkertijd zijn SWV'en juist ingesteld – en functioneren ook als zodanig – om regionale samenhang, gelijke toegang en specialistische voorzieningen te waarborgen. Zeker kleinere besturen kunnen dit niet zelfstandig organiseren. Niet het bestaansrecht van de SWV'en hoeft ter discussie worden gesteld, maar meer hoe ze zich richting 2035 ontwikkelen: minder bureaucratisch, meer regie op inclusie en netwerk.

Organisaties waarmee SWV'en veel samenwerken hebben meestal een andere regioafbakening. Verschil in regio-indeling werkt vaak vertragend en ingewikkeld. Er wordt momenteel verkend in hoeverre SWV'en PO en VO kunnen samenvallen en hoe betere aansluiting kan ontstaan bij andere regionale entiteiten, zoals Jeugdregio's, regionaal samenwerkende gemeenten in OOGO verband, Onderwijsregio's enzovoorts.

8. Vrijstellingen

Leerlingen die vrijgesteld zijn van onderwijs, hebben geen schoolinschrijving en zijn dan ook vaak niet (meer) in beeld bij een school of SWV. Dat betekent dat deze leerlingen niet meer verplicht onderwijs hoeven te volgen. Scholen hebben juridisch dan ook geen enkele verantwoordelijkheid meer voor deze kinderen. Die leerlingen worden uitgeschreven en zijn niet meer in beeld. Wanneer ontwikkeling mogelijk is bij deze jongeren zouden scholen een verantwoordelijkheid moeten hebben voor deze groep. Daarom een pleidooi voor zodanige aanpassing van de Leerplichtwet (LPW), dat scholen ook een zekere verantwoordelijkheid voor deze groep van leerlingen blijven houden. Via de Wet Terugdringen Schoolverzuim gaat hier wel een eerste aanzet toe gegeven worden. Na de invoering van deze wet (OCW, 2024) moet het onderwijsperspectief bij de aanvraag van een vrijstelling worden meegenomen.

9. Cultuur en mindset

Inclusief onderwijs is in de praktijk vaak nog een ambitie, geen verplichting. Vooroordelen bij scholen en ouders dat regulier onderwijs bepaalde leerlingen ‘niet aan kan’, werken door in plaatsingen en verwachtingen. Scholen die inclusief willen werken, ervaren dat zij daarin een uitzondering vormen en onvoldoende ondersteund worden. Een aantal belemmeringen wordt ervaren door scholen omdat zij kennis missen, waardoor zij huiverig zijn voor opname van kinderen met ondersteuning. Bijvoorbeeld als het gaat om flexibiliteit in kerndoelen, aanpassingen bij examens, kosten bij doubleren enzovoorts. Voor scholen gelden geen uniforme, eenduidige toegankelijkheidsnormen voor didactiek, leermiddelen, examens en digitale infrastructuur, waardoor een kind voor ondersteuning aan het toeval overgeleverd is.

Dit alles kan alleen veranderen als er voldoende draagvlak is op de werkvloer. Het is een kritiek aandachtspunt dat leerkrachten/ docenten tot op heden niet betrokken zijn bij het brede debat over inclusief onderwijs, terwijl de sleutel tot een inclusieve leeromgeving juist ligt bij hun betrokkenheid, mindset en inbreng.

10. Huisvesting

Voor een leerling in regulier en een leerling in gespecialiseerd onderwijs gelden andere criteria voor een schoolgebouw. De gemeente is verantwoordelijk voor nieuwbouw van scholen en moet rekeninghouden met een inclusieve inrichting, maar kostenafwegingen gelden doorgaans als doorslaggevend. Afspraken over bekostiging van een onderwijs- en een zorgdeel in één gebouw zijn complex. En gemeenten hebben verschillend beleid in uitvoering van de wet.

11. Privacywetgeving

- Het uitblijven van goede wetgeving die het recht en de plicht van gegevensuitwisseling goed regelt, zorgt voor een minder effectieve aanpak. Hiervoor is dus aandacht nodig.

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) verhindert de uitwisseling van (medische en/of gezins-) informatie over het kind over en weer. Dit maakt preventief handelen, een effectieve aanpak en gezamenlijk optreden van onderwijs en zorg lastig en zorgt – vanwege het niet mogen uitwisselen van dossierinformatie – voor veel extra administratieve handelingen.

Samenvatting probleemanalyse

Het huidige stelsel houdt exclusie in stand doordat wetgeving vrijblijvend is, bekostiging verkeerde prikkels geeft, toezicht verkeerde maatstaven hanteert en de aansluiting met zorg onvoldoende is. Zonder structurele aanpassingen blijven gelijke kansen voor alle kinderen afhankelijk van toevallige regionale of lokale omstandigheden.

3. Doel

Uit de analyses van themagroepen, voorlopers, jongeren- en ouderorganisaties en juridische experts blijkt dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende garanties biedt voor inclusief onderwijs. Het stelsel stimuleert segregatie en belemmert samenwerking tussen onderwijs en zorg. Om dit te doorbreken zijn fundamentele aanpassingen nodig.

1. Van leerplicht naar leerrecht

Ieder kind heeft recht op onderwijs, zoals is vastgelegd in het Internationaal verdrag over de Rechten van het Kind (art 28). De Leerplichtwet uit 1969 sluit niet meer aan bij de huidige realiteit in school en samenleving. De wet vereist herziening en uit te gaan van leerrecht in plaats van leerplicht. Bij vormgeving van het leerrecht is het van belang expliciet te borgen dat ook leerlingen met langdurige ziekte, mentale uitval of verblijf in residentiële instellingen toegang houden tot passend onderwijs, inclusief hybride en schoolnabije vormen. Wij sluiten graag aan bij de tekst uit een initiatiefwetsvoorstel: 'Ieder kind heeft recht op onderwijs. Het onderwijs is gericht op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind.'

Vrijstelling van leerplicht moet tijdelijk van aard worden. Dit vraagt om een wettelijke waarborg dat iedere jongere toegang houdt tot onderwijs in een passende vorm, maar ook dat het onderwijs verantwoordelijk blijft en de mogelijkheid behoudt tot toezicht op de ontwikkeling van het kind.

Tenslotte nog een pleidooi voor meer ruimte voor schoolaanwezigheid en preventie in plaats van (meer) registratie(druk) van schoolverzuim, curatieve handelen, sanctioneren bij verzuim.

2. Inschrijvingsplicht voor scholen; toelatingsrecht voor kinderen/ouders

Scholen moeten wettelijk verplicht worden om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in te schrijven en zorg te dragen (in kader van zorgplicht) voor de benodigde (indien nodig extra, boven op de basisnorm) ondersteuning. Op voorhand wordt aan leerlingen de toegang niet (meer) geweigerd. Geen toegang of verwijdering op grond van handelingsverlegenheid mag geen optie meer zijn. Alleen wanneer blijkt c.q. zich de situatie voordoet dat een leerling een acute bedreiging voor de veiligheid van anderen vormt, of als een leerling een bedreiging vormt voor de voortgang van het onderwijs op de school, is en blijft dit uiteraard wel een grond voor weigering toelating c.q. voor verwijdering van de leerling.

Toelatingsrecht (in combinatie met inschrijvingsplicht) zorgt er namelijk voor dat scholen serieus werk moeten maken van de zorgplicht én hun maatschappelijke opdracht. Inclusie wordt daarmee een collectieve verantwoordelijkheid en niet iets voor een paar voorloperscholen. Zo'n plicht vormt wel het risico dat zonder de juiste randvoorwaarden vooral druk komt te liggen op hen die nu al overbelast zijn. Rechten en plichten werken pas echt als er regionaal voldoende capaciteit, ondersteuning en doorzettingsmacht aanwezig is. Daar hoort ook toereikende bekostiging bij. Het instellen van een arbitrageorgaan is nodig, waar ouders/leerling en scholen een beroep op kunnen doen wanneer er een verschil van inzicht ontstaat.

3. Nieuwe Wet Funderend Onderwijs (WFO)

De huidige wetten (WPO, WVO, WEC) houden de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs in stand. Noodzakelijk is de ontwikkeling van een integrale Wet Funderend Onderwijs, waarin inclusief onderwijs het uitgangspunt is en gespecialiseerd onderwijs een aanvullend aanbod vormt binnen hetzelfde kader in plaats van een entiteit op zich. Ook de Wet Kinderopvang dient hierin meegenomen te worden, zodat van jongs af aan een inclusieve samenleving ontstaat.

Inclusief onderwijs moet een verplichte opdracht zijn, die wettelijk is vastgelegd. Om *alle* kinderen gelijke kansen te bieden op ontwikkeling moeten binnen een nieuwe WFO de zorgexpertises wettelijk en financieel gewaarborgd blijven, óók voor die kinderen die vallen in de zwaarste ondersteuningscategorie. Het is aan te bevelen om alle nieuw te ontwikkelen wetgeving langs de lat van de Kinderrechtentoets te leggen.

4. Bekostiging herzien

De koppeling van middelen aan toelaatbaarheidsverklaringen (TLV's) via SWV'en moet worden beëindigd. Deze conclusie volgt uit het Rapport Ex-ante evaluatie TLV van Nijkamp Consult (2024). Dit onderzoek naar de administratieve lasten rond TLV's voor passend onderwijs stelt beleidsalternatieven voor om deze lasten te verminderen. Het benadrukt de noodzaak van wetswijzigingen en het handhaven van inclusief onderwijs. Drie beleidsscenario's worden gepresenteerd met hun mogelijke impact en voordelen.

Scenario drie ondersteunt de beweging naar inclusief onderwijs het meest en is ook het meest in lijn met de bedoeling ervan. Mogelijk is een overgangsscenario (scenario twee) gewenst gedurende de fase van transitie naar 2035. Maar uiteindelijk zullen inclusieve scholen de bekostiging moeten ontvangen.

Het gespecialiseerd onderwijs van nu, biedt in de toekomst de gespecialiseerde hulpstructuur voor inclusieve scholen. Op het moment dat de ondersteuningsbekostiging naar de schoolbesturen van de inclusieve scholen zou gaan, zijn die wel verplicht om in hun SWV(-regio) te voorzien in gespecialiseerde voorziening(en) voor (tijdelijke) plaatsing van leerlingen met specifieke intensieve ondersteuningsbehoefte.

Collectieve financiering is nodig voor Zorg in Onderwijstijd uit de Jeugdwet en Wet Langdurige Zorg. Onderwijs- en zorgbudgetten van respectievelijk OCW en VWS moeten meer geïntegreerd door scholen kunnen worden ingezet. Dit bevordert de samenwerking tussen het onderwijs en ondersteunende partners.

Een andere bekostigingssystematiek die gerelateerd is aan scenario drie mag er niet toe leiden dat de bekostiging van het hoog-specialistische onderwijs en de expertise voor de zeer kleine doelgroep van kinderen met een zintuigelijke beperking, in de knel komt. Deze expertise is van toegevoegde waarde en moet binnen een inclusief onderwijsstelsel behouden blijven. Dit past ook binnen hetgeen is vastgelegd in het VN-verdrag Handicap (art. 24, lid 3). Deze expertise kan onmogelijk op elke school en in elk SWV in Nederland aanwezig zijn.

Er moet goed worden nagedacht over wat nodig is voor het realiseren van inclusief onderwijs als het gaat om de bekostiging in verschillende fases en scenario's.

5. Toezicht vernieuwen

Leeropbrengsten zijn de uitkomst van onderwijs. Het is wel van belang om leeropbrengsten anders te definiëren. Leren werken met een spraakcomputer is bijvoorbeeld ook een leeropbrengst, terwijl dit niet in het Toezichtkader staat.

Naast het toezien op de leeropbrengsten, is het goed als de inspectie toeziet op de maatschappelijke opdracht van scholen, zoals het terugdringen van het aantal thuiszitters.

Het Inspectietoezicht mag meer ontwikkelingsgericht worden in plaats van resultaatgericht. Dat past beter bij inclusief onderwijs en wat ermee wordt beoogd. Criteria voor inclusiviteit zijn onder andere: welbevinden, het terugdringen van thuiszitters, proactieve aanpak van schoolaanwezigheid, vermindering van doorverwijzingen, brede toelating, samenwerking binnen multidisciplinaire teams, enzovoorts. Ook is het belangrijk dat het Toezicht de inspanning van scholen, om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte te behouden binnen de school, waardeert. Dit geeft scholen de benodigde handelingsruimte in complexe situaties.

Een integraal Inspectiekader voor funderend onderwijs voorkomt tegenstrijdigheden in de beoordeling van regulier en speciaal onderwijs en draagt bij aan consistent toezicht bij een doorlopende leerlijn PO-VO. De focus ligt niet langer alleen op beoordeling van de resultaten op de basisvaardigheden en schoolverzuim, maar ook op brede vorming en versterking van de pedagogische basis voor de leerling(en). Kortom: de Inspectie ziet toe op uitvoering van de opdracht tot inclusief onderwijs en biedt daarbinnen de ruimte voor complexe casuïstiek.

Ook is er vanuit inspectietoezicht meer aandacht nodig op de naleving van de wettelijke opdracht van het gespecialiseerde onderwijs om jaarlijks met ouders te onderzoeken of leerlingen die daar (al dan niet tijdelijk) zijn geplaatst, terug kunnen stromen naar het reguliere onderwijs.

6. Ruimte voor beschikkingsvrije jeugdhulpverlening

Neem in een toekomstige Wet Funderend onderwijs een nieuwe bekostigingssystematiek op. Op die manier is de AWB voor een bepaald probleem niet meer van toepassing. Kinderen kunnen dan in een vroeg(er) stadium hulp krijgen. Het stationeren van jeugdhulp in de school werkt preventief en voorkomt de inzet van specialistische zorg. Leg in wet- en regelgeving vast dat er gedeelde verantwoordelijkheid is, onderlinge afhankelijkheid en een duidelijke taakverdeling tussen de onderwijs- en hulp-/ zorgprofessional(s). Dit is de basis voor een goede samenwerking. Tegelijk moet er ruimte zijn om iets over te kunnen nemen van de ander, zonder elkaar daarin te veel te begrenzen.

7. Rechtspositie leerlingen, ouders en scholen

Leerlingen en ouders moeten een sterkere rechtspositie krijgen. Dit betekent:

- verankering van de rechten van kinderen en ouders;
- continuering van het (Geschillencommissie Passend Onderwijs) GPO-beroep in de nieuwe verhoudingen;
- laagdrempelige mogelijkheden voor bezwaar en beroep;
- breng ook in de nieuwe GPO-procedure de mogelijkheid van arbitrage onder om te komen tot een bindend besluit als er sprake is van conflicterende belangen ten aanzien van het toelatingsrecht;
- binnen de AVG-wetgeving moet, met bepaalde waarborging, zoals instemming van ouders, geregeld worden dat er dossier overdacht mogelijk is binnen en tussen onderwijs- en zorginstellingen.

8. Toegankelijkheidsnormen

Er moeten uniforme normen komen voor fysieke toegankelijkheid van (school)gebouwen, het gebruik van (digitale) leer- en hulpmiddelen om hybride onderwijs te kunnen bieden/volgen en toetsing die past bij inclusief onderwijs. Dit voorkomt dat de kwaliteit en toegankelijkheid van voorzieningen en de ondersteuning afhankelijk blijft van regio, gemeente of scholen. En tegelijk biedt het ouders en leerlingen duidelijke kaders wanneer zij een beroep op voorzieningen doen. Specifiek voor huisvesting geldt dat de financiële verantwoordelijkheid die nu bij gemeenten is belegd hun capaciteit ver te boven gaat als rekening wordt gehouden met de onderhouds- en vernieuwingsopgave van schoolgebouwen die er ligt. Hier ligt met name een regie- en financieringstaak voor de centrale overheid. Mogelijk kunnen landelijke investeringslijnen en regionale convenanten met gemeenten route zijn om inclusieve huisvesting te versnellen.

9. Flexibilisering van onderwijstijd, examinering en onderwijslocatie

Wetgeving moet meer ruimte bieden om onderwijstijd en examinering (eenvoudig) flexibel in te richten, zodat maatwerktrajecten juridisch houdbaar zijn en leerlingen niet automatisch uitvallen of uitstromen zonder diploma of erkenning van leerresultaten. Dit wordt geregeld in de nieuwe Wet Maatwerk.
Het Wetsvoorstel Maatwerk is echter een plakband op bestaande wetgeving. Uitstroom naar werk, dagbesteding en arbeidsmatige dagbesteding moet – naast een vervolgopleiding – een mogelijkheid zijn als einddoel.

Ook flexibilisering van onderwijslocatie moet goed worden geregeld. Sommige kinderen leren beter als ze onderwijs krijgen buiten de setting van een onderwijslocatie, bijvoorbeeld vanwege te veel prikkels van het functioneren in een groep of omdat ze zo'n intensieve zorgbehoefte hebben dat de school /het schoolgebouw hiervoor niet de juiste setting is.

Schoolorganisatie Een inclusieve school vraagt om een ander, meer integraal sturingsmodel, waarbij sprake is van (management)bevoegdheden op zowel onderwijs als zorg. In de school is een multidisciplinair team aanwezig met daaromheen een tweedelijns ondersteunende schil van experts die het team op afroep ondersteunt. De leerkracht werkt op de school nauw samen met andere professionals op didactische en pedagogisch vlak. Daarnaast kan een beroep worden gedaan op zorgprofessionals van jeugdzorg, wijkverpleging, sociaal-maatschappelijk werk, enzovoorts. Er mag geen extra administratieve lastendruk ontstaan bij schoolleiding en/of leerkrachten. Ook kan het onderwijs niet verantwoordelijk worden gesteld voor het verlenen van de zorg en/of ondersteuning; het zijn aparte specialismen die met elkaar samenwerken. Wel is binnen zowel onderwijs als zorg een omslag in denken nodig van medicaliseren naar normaliseren.

Samenvatting doel
De weg naar inclusief onderwijs vraagt om een fundamentele herziening van het wettelijk kader. Dit betekent:

- leerrecht en toelatingsrecht in wetgeving verankerd;
- een integrale Wet Funderend Onderwijs;
- een ander bekostigingsmodel;
- ander toezicht;
- een versterkte rechtspositie voor leerlingen en ouders.

Met verankering van deze structurele aanpassingen voldoet Nederland aan zijn internationale verplichtingen en garandeert het gelijke ontwikkelingskansen voor alle kinderen. Voor fundamentele stappen naar inclusief onderwijs zijn politieke keuzes nodig. Die zullen daarnaast in aanzet investering vragen.

Koppeling aan de budgettaire randvoorwaarde is essentieel. Niet automatisch zien we wet- en regelgeving die iets van de sector vraagt terug in (ophoging van) de begroting van OCW. Dat moet ergens een betere plek krijgen dan nu het geval is. Het is een randvoorwaarde! Het integreren van onderwijs- en zorgbudgetten mag in geen geval ten laste komen van de lumpsum bekostiging van het onderwijs.

Ten aanzien van de autonomie van schoolbesturen, maar ook die van de ketenpartners, moet nader worden verkend hoe die, bij een systeemverandering met als doel nauwere onderlinge samenwerking tussen partijen, zich tot elkaar (gaan) verhouden.
Het betreft hier een systeemverandering die (breed) draagvlak behoeft, waaronder die van leerkrachten. Deze belangrijke groep houdt zich tot op heden afzijdig van het gesprek dat gevoerd wordt over inclusief onderwijs vanwege voor hun moverende redenen. Het is belangrijk om hen nauwer bij het proces te betrekken.

4. Concrete voorstellen

De transitie naar inclusief onderwijs vraagt om een evenwicht tussen noodzaak en zorgvuldigheid. Enerzijds is er urgentie: rechten van leerlingen mogen niet langer afhankelijk zijn van lokale bereidheid, uitzonderingen of middelen. Anderzijds vergt de omslag tijd om expertise te behouden, draagvlak te ontwikkelen en een infrastructuur voor uitvoering in te richten. Op basis van de opbrengsten uit themagroepen, voorlopers, jongerenorganisaties en juridische analyses ligt een gefaseerde aanpak voor de hand.

Korte termijn (2025–2027) – Basisrechten en pilots

- Invoeren wettelijke termijnen (max. zes weken) voor toekenning van ondersteuning.
- Wettelijk borgen van structurele beschikbaarheid van hybride en digitaal onderwijs
- Starten van (experimentele) instellingsbekostiging (ter vervanging van individuele TLV-bekostiging) op basis van groepsplannen; pilots met populatiebekostiging, en schoolnabije jeugdhulp.
- Starten van (experimenteel) inclusief Inspectietoezicht vooruitlopend op het nieuwe Toezichtkader (m.i.v. 2027).
- Verankeren van ‘leerrecht’ en ‘inschrijvingsplicht & toelatingsrecht’ in de wet. Voldoende middelen voor de uitvoering ervan is een voorwaarde.
- Inrichten van een arbitrageorgaan met doorzettingsmacht, op gezamenlijke voordracht en benoemd door de betrokken onderwijs- en zorgpartners.

Middellange termijn (2027–2030) – Integratie en opschaling

- In wet- en regelgeving opnemen dat zorgbudgetten binnen de onderwijsbegroting van scholen integraal worden opgenomen op grond van zorgindicatie van de leerlingenpopulatie, opdat onderwijs én (zorg)ondersteuning in school kan worden aangeboden.
- Implementatie en uitvoering van het integrale (nieuwe) Toezichtkader voor de Inspectie van het Onderwijs.
- Harmonisatie van cao's en bevoegdheden: invoering van een functiegebouw voor funderend onderwijs, waarin personeel flexibel inzetbaar is.
- Uniforme afspraken worden gemaakt rond plaatsing en doorzettingsmacht.
- Opschaling van multidisciplinaire teams (onderwijs, zorg, opvang) in alle regio's.
- Uniforme landelijke toegankelijkheidsnormen invoeren voor leermiddelen, examens en gebouwen.

Lange termijn (2030–2035) – Stelselwijziging en bestendiging

Invoering Wet Funderend Onderwijs, waarin WPO, WVO en WEC zijn geïntegreerd.

- Afschaffing toelaatbaarheidsverklaringen en volledige overgang naar populatiebekostiging van inclusieve scholen. Er zijn geen aparte vestigingen meer van S(B)O en VSO. De vestigingen fuseren met het regulier onderwijs tot inclusieve scholen.
- Volledig geïntegreerd onderwijssysteem waarin onderwijs en zorg gezamenlijk worden gefinancierd en aangeboden. Het inclusieve onderwijs bestaat uit verschillende contexten, maar wel allemaal vanuit dezelfde wet, dezelfde bekostigingssystematiek en hetzelfde toezicht.
- Voor kinderen met specifieke aandoeningen (zoals Ernstig Meervoudig Beperkte kinderen of die een gevaar vormen voor zichzelf en/of hun omgeving) en een complexe (zorg)ondersteuningsbehoefte, waarbij speciale opvang beter aansluit, blijven er voorzieningen bestaan die daaraan tegemoet komen. Ook dit maakt onderdeel uit van de inclusieve onderwijsstructuur in ons land.
- Cultuuromslag breed in de samenleving bestendigen en alle wet- en regelgeving daarop toetsen: inclusie als norm in scholen (én samenleving), ondersteund door permanente professionalisering van leerkrachten en monitoring van de beweging naar inclusie.

Samenvatting concrete voorstellen

De invoering verloopt in drie stappen:
1. basisrechten wettelijk borgen en experimenteren;
2. integratie en opschaling van structuren;
3. invoering van een nieuw stelsel waarin inclusief onderwijs de norm is;

Zo ontstaat een haalbare route waarin urgentie en realisme samenkomen.

De sleutel voor een succesvolle transitie naar inclusief onderwijs, zit niet alléén in nieuwe wetgeving, maar vooral in de manier waarop we de overgang vormgeven: zorgvuldig, gefaseerd en met behoud van wat goed is.

Het advies over wetgeving schetst de noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving voor inclusief onderwijs: invoering van leerrecht en toelatingsrecht, ontwikkeling van een Wet Funderend Onderwijs, en herziening van de bekostigingssystematiek. Deze wettelijke aanpassingen vormen de basis voor inclusief onderwijs. Wettelijke aanpassingen alleen zijn echter niet voldoende. Ook de manier waarop scholen worden beoordeeld, heeft grote invloed op de beweging naar inclusief onderwijs. In het volgende deel wordt geadviseerd hoe het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs kan worden aangepast om de beweging naar inclusief onderwijs actief te ondersteunen en te versnellen.

Advies 5: Toezicht in het kader van inclusief onderwijs

Leden themagroep: Nelleke Deelen-Geuze, Jessica Hendriks, Paula Janssen, Erik Schraven, Leona van den Houdt, Inge Verdaasdonk, Dolf van Veen

Kernboodschap: Maak toezicht een katalysator voor inclusief onderwijs
Door het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs (hierna inspectie) voor funderend onderwijs en dat voor de samenwerkingsverbanden doelgericht aan te passen en te verbreden, kan het toezicht vanuit haar wettelijke opdracht de beweging naar inclusief onderwijs ondersteunen en versnellen. Dit vraagt om het meewegen van populatie en context, aandacht voor kenmerken van de inclusieve leeromgeving, voor professionalisering en samenwerking met externe partners, en het zichtbaar maken van goede voorbeelden. Het aangepaste onderzoekskader dient expliciet de rol van samenwerkingsverbanden te benadrukken bij het organiseren van expertise en ondersteuning rondom de school en in de regio, inclusief jeugdhulp, zorg en andere externe hulpbronnen om het samenspel met schoolinterne ondersteuning te bevorderen. Zo is toezicht niet alleen een instrument om kwaliteit te bewaken, maar ook de katalysator om te komen tot een inclusief onderwijssysteem in Nederland.

1. Introductie

Als themagroep zijn we in de korte tijd die ons ter beschikking stond vijf dagen bijeen geweest. Daarnaast hebben alle afzonderlijke leden zich *evidence informed* door het raadplegen van wetenschappelijke en praktijkkennisbronnen, om zo bij te dragen aan het advies. In de beantwoording van de vragen hebben we voor een aangepaste indeling gekozen, deze lichten we hieronder toe.

Opdracht themagroep

De themagroep *Toezicht in het kader van inclusief onderwijs* heeft haar werk gebaseerd op de zes vragen uit de opdrachtformulering van het ministerie van OCW met als doel om te verkennen en te concretiseren welke mogelijkheden er zijn om het toezicht passend en stimulerend te maken voor inclusief onderwijs, nu en in 2035.

1. Op welke aspecten belemmeren de huidige inspectiekaders inclusief onderwijs zoals gedefinieerd in het beleidskader? Zijn er ook aspecten in de huidige inspectiekaders die inclusief onderwijs bevorderen?
2. Hoe ziet inclusief toezicht er uit?
3. Welke mogelijkheden zijn er binnen de huidige wet- en regelgeving om de benoemde belemmeringen in de inspectiekaders te verminderen of zelfs weg te nemen, en om inclusief onderwijs te stimuleren?
4. Welke maatregelen zouden naast het aanpassen van de inspectiekaders binnen de huidige wet- en regelgeving nog meer genomen kunnen worden om het toezicht inclusiever te maken?
5. Hoe zou het toezicht in 2035 eruit moeten zien?
6. Optioneel: Wat wil de themagroep aanvullend nog meegeven?

Deze vragen zijn richtinggevend voor inhoud van dit advies. De themagroep heeft daarbij gekozen voor een toekomstgerichte benadering, waarin de beoogde situatie t.w. inclusief onderwijs centraal staat: een onderwijssysteem waarin inclusief onderwijs de norm is en toezicht deze ontwikkeling waardeert, stimuleert en ondersteunt.

Bij het opstellen van dit advies is gebruikgemaakt van inzichten uit zowel binnen- als buitenland. De ervaringen van scholen die al geruime tijd werken aan inclusief onderwijs zijn gecombineerd met internationale perspectieven, zoals beschreven in het rapport Internationale toezichtscan: Inclusief

Onderwijs in ontwikkeling – Inspiratie uit 6 voorloperlanden voor Nederland (IvhO, juni 2025). Dit rapport biedt waardevolle voorbeelden van toezichtpraktijken in landen die verder gevorderd zijn in de ontwikkeling van inclusief onderwijs en vormt een belangrijke inspiratiebron voor dit advies.

Daarnaast is in diverse verbanden, onder meer met vertegenwoordigers van het onderwijsveld, ouders, wetenschap en de Inspectie, verkennend gekeken naar belemmerende en stimulerende factoren in het huidige toezicht. Deze verkenning, gebaseerd op de Werkagenda naar inclusief onderwijs 2035 (OCW, 2023) maar ook de bevindingen van schoolleiders uit de groep Voorlopers inclusief onderwijs en ervaringen van bestuurders en directeuren uit de ontwikkelgroepen Samenwerking regulier en speciaal onderwijs (Bosdriesz & van Veen, 2020), hebben belangrijke bouwstenen opgeleverd voor dit advies. De themagroep kiest er echter nadrukkelijk voor om niet enkel vanuit een optimaliserend perspectief suggesties te doen, maar vooral toekomstgericht te formuleren hoe toezicht de ontwikkeling naar inclusief onderwijs actief kan ondersteunen en versnellen.

2. Probleemanalyse

Inclusief onderwijs is onderwijs waarbij alle kinderen en jongeren naar een school dichtbij huis kunnen; een school waar iedereen meetelt, meedoet en gelijkwaardig is en waar samen geleerd wordt. De Inspectie (IvhO) kan een cruciale rol spelen in het bevorderen van onderwijskwaliteit en in het stimuleren om inclusief onderwijs te realiseren. In de route naar inclusief onderwijs (OCW, 2023) blijkt het huidige toezicht door de inspectie echter nog onvoldoende stimulerend te werken. Uit gesprekken met ouders, scholen, besturen en samenwerkingsverbanden, alsmede uit gepubliceerde onderzoeksrapporten en internationale inzichten, komen de volgende structurele knelpunten naar voren.

1. Systemische uitsluiting in het toezicht op eindopbrengsten

Een structureel knelpunt in het huidige toezichtstelsel is dat bepaalde leerlingen buiten de eindopbrengsten kunnen worden gehouden. Leerlingen die als 'uitzondering' gelden – bijvoorbeeld omdat zij een ander curriculum volgen zoals vastgelegd in hun ontwikkelingsperspectief (OPP), of omdat zij gebruikmaken van een ontheffingsnorm – worden niet meegenomen in de beoordeling van de eindresultaten. De inspectie toetst immers het leerlingcohort aan gestandaardiseerde resultaatnormen. Daarmee geeft het toezicht impliciet het signaal dat de resultaten van deze leerlingen minder relevant zijn. Dit stimuleert uitsluiting en conditioneert scholen om hun inspanningen te richten op het normcohort, in plaats van op de ontwikkeling van álle leerlingen.

Deze systemische prikkel staat haaks op de beweging naar inclusief onderwijs. Juist voor leerlingen die extra ondersteuning ontvangen, is het OPP – vastgelegd in de Wet passend onderwijs (WPO, art. 5.3) – een essentieel instrument om ontwikkelingsbehoeften, realistische doelen, het aangepaste onderwijsaanbod en de monitoring van voortgang te borgen. Het OPP ondersteunt leraren om onderwijs af te stemmen op individuele behoeften, maar zolang de ontwikkeling van deze leerlingen niet wordt betrokken in de waardering van scholen, komt de waarde van dit instrument onvoldoende tot zijn recht.

Daarbij legt de inspectie een sterke nadruk op cognitieve leeropbrengsten en basisvaardigheden. Voor scholen die bewust kiezen voor inclusief onderwijs – zowel in hun aanbod als in hun aannamebeleid – betekent dit regelmatig lagere gemiddelde onderwijsresultaten. Zij ervaren dat zij primair daarop worden beoordeeld en feitelijk worden afgestraft voor het nastreven van inclusie. De brede ontwikkeling van leerlingen, zoals sociaal-emotioneel leren, persoonsvorming, burgerschap en participatie, blijft grotendeels buiten beeld.

Evenmin worden de strategische keuzes van de school, de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de teamsamenstelling (waaronder de beschikbaarheid van bevoegd personeel) in het huidige toezicht voldoende meegewogen (Inspectie van het Onderwijs, Onderzoekskader PO/VO; Onderwijsraad, 2020; OECD, 2012).

Bovendien moeten scholen die daadwerkelijk stappen zetten richting inclusief onderwijs zich uitvoerig verantwoorden en ervaren zij dat zij daarop worden afgerekend, terwijl scholen die binnen de 'cohortnorm' blijven en weinig leerlingen hebben die extra ondersteuning nodig hebben, nauwelijks worden bevraagd op hun ontwikkeling richting inclusiever onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2023;

ECPO, 2019). Hierdoor ontstaat een toezichtpraktijk waarin inclusie niet expliciet wordt beloond of gestimuleerd, maar eerder wordt ontmoedigd (UNESCO, 2017; European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2018).

2. Fragmentatie van onderzoekskaders en institutionele verzuiling

Het huidige toezichtstelsel is opgebouwd langs sectorale lijnen. De inspectie hanteert afzonderlijke onderzoekskaders voor po, vo en (v)so, een apart kader en team voor samenwerkingsverbanden, en daarnaast bestaan gescheiden toezichtteams voor kinderopvang en voor het gemeentelijk toezicht. Cruciale onderdelen van het inclusieve aanbod, zoals jeugdhulp en zorg, vallen onder de verantwoordelijkheid van de inspectie Gezondheid en Jeugd (vanaf nu IGJ).

Deze verzuiling leidt tot een gefragmenteerd kwaliteitsbeeld, doordat inspecties ieder vanuit hun eigen wet- en regelgeving en toezichtopdracht opereren. Voor scholen die werken aan inclusieve leeromgevingen – vaak met geïntegreerde kinderopvang, buitenschoolse opvang, jeugdhulp of onderwijs-zorgarrangementen – resulteert dit in meervoudige verantwoording, verschillende normen en toenemende administratieve lasten. Het toezicht sluit daardoor onvoldoende aan bij de werkelijkheid van scholen die meerdere vormen van onderwijs en ondersteuning combineren.

Daarnaast ontbreken er structurele mogelijkheden voor samenhangend toezicht op onderwijs-zorgarrangementen (alias 'zorg in onderwijs'). De gescheiden domeinen (OCW versus VWS) brengen juridische en organisatorische beperkingen met zich mee voor gegevensdeling, gezamenlijke risicosignalering en afgestemd toezicht.

3. Hoge verantwoordingslast en inefficiënt datagebruik

Het toezicht baseert zich vooral op toetsresultaten, doorstroomgegevens en ontwikkelingsperspectieven. Met name reguliere scholen, die leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften toelaten, moeten lagere opbrengsten uitvoerig verantwoorden en ervaren een grote verantwoordingsdruk, juist ook bij de realisatie van inclusief onderwijs. Daarbij vergt het jaarlijks aanleveren van informatie aan de inspectie en beantwoorden van vragenlijsten van de inspectie veel tijd van het onderwijsveld. Ook blijkt de verzamelde gegevens niet éénduidig te zijn ingevuld, waardoor het niet leidt tot beter zicht op landelijk niveau. Het slim inrichten van dataverzameling met een uniform leerlingenvolgsysteem voor het funderende onderwijs zoals in Estland kan ervoor zorgen dat zowel de inspectie als toezichthouder als het gehele onderwijsveld over dezelfde kwalitatieve en kwantitatieve data beschikken. Het biedt dan mogelijkheden om data te analyseren, te interpreteren en zodoende tot navolgbare verbeteracties te komen. Ook voor de toezichthouders in het veld, de eigen toezichthouder en ook de inspectie, verkrijgt op basis van een uniform leerlingenvolgsysteem zicht op kwaliteit terwijl het tegelijkertijd bijdraagt aan het verminderen van de verantwoordingslast.

4. Botsende visies en knellende regelgeving: onvoldoende erkenning en stimulans voor inclusieve keuzes

Scholen die zich ontwikkelen richting inclusief onderwijs ervaren een spanning tussen hun visie op inclusie en de geldende wet- en regelgeving waarop de inspectie als toezichthouder toetst. Deze spanning werkt door in de wijze waarop scholen worden beoordeeld. Binnen de huidige systematiek van meten en beoordelen krijgen inclusieve keuzes onvoldoende erkenning. Het toegankelijk zijn voor alle leerlingen – waaronder leerlingen met intensieve ondersteuningsbehoeften – kan leiden tot lagere gemiddelde rendementen en daarmee tot een negatiever oordeel. Een systematische werkwijze om inclusieve praktijken zichtbaar te maken en te waarderen ontbreekt.

Deze systematiek heeft directe gevolgen voor de praktijk. Met name reguliere scholen die inzetten op inclusief onderwijs zoeken naar maatwerk en aanvullende ondersteuning die niet altijd beschikbaar is binnen het bestaande (gespecialiseerde) onderwijsaanbod. In die situaties kan samenwerking met andere domeinen, zoals jeugdhulp en zorg, juist bijdragen aan leren en ontwikkeling van de leerling en tegelijkertijd meerwaarde hebben voor de groep.

Het ontwikkelingsperspectief (OPP) is daarbij een passend instrument om extra ondersteuning te borgen. Wanneer de ondersteuning die in het OPP is vastgelegd echter strikt wordt geïnterpreteerd als individueel en exclusief, ontstaat spanning met de beweging naar inclusief onderwijs, waarin preventieve en groepsgerichte inzet van ondersteuning centraal staat. De inspectie benoemde deze spanning al in 2018 in het rapport Terug naar leren als verbeterpunt.

Door deze combinatie van knellende regelgeving en normgericht toezicht ervaren scholen onvoldoende regieruimte om aanvullende, domeinoverstijgende ondersteuning te organiseren. Dit belemmert scholen in het maken en bestendigen van inclusieve keuzes en werkt de ontwikkeling naar inclusief onderwijs tegen.

5. Onvoldoende weging van populatie en context

De inspectie weegt de samenstelling van de leerlingenpopulatie in haar oordelen beperkt mee. Daarbij telt met name de achterstandsscore, terwijl het instroomniveau van leerlingen, de aard en zwaarte van (zorg-)ondersteuningsbehoeften en relevante regionale contextgegevens grotendeels buiten beeld blijven.

Dit raakt in het bijzonder reguliere scholen die inclusief werken. Zo zijn er scholen die leerlingen met zwaardere ondersteuningsbehoeften opvangen omdat in de regio geen passende voorzieningen beschikbaar zijn. In het belang van de leerling kiezen deze scholen er bewust voor geen toelaatbaarheidsverklaring voor het gespecialiseerd onderwijs aan te vragen en verklaren zij zich niet handelingsverlegen. In dergelijke situaties richt het toezicht zich primair op de vraag of de school handelt binnen de bestaande wettelijke kaders en of de basiskwaliteit wordt geborgd. Het toezicht biedt echter beperkt ruimte om te beoordelen of de geboden ondersteuning daadwerkelijk toereikend is in het licht van de zwaardere ondersteuningsbehoeften van deze leerlingen. Hierdoor ontstaat het risico dat onvoldoende passende ondersteuning onopgemerkt blijft, met uitval en mogelijk thuiszitten als gevolg.

Tegelijkertijd beoordeelt de inspectie deze reguliere scholen die inclusief werken veelal alsof zij te maken hebben met een gemiddelde leerlingenpopulatie. Wanneer brede leer- en ontwikkelingsuitkomsten als uitgangspunt worden genomen en de inspectie expliciet erkent hoeveel progressie leerlingen met intensieve onderwijs- en ondersteuningsbehoeften boeken, zou dit juist moeten leiden tot een hogere waardering van de school.

Tot slot blijft in het toezicht het netwerk waarin scholen opereren onderbelicht. Er is beperkt aandacht voor de rol van het samenwerkingsverband en voor de wijze waarop reguliere en gespecialiseerde scholen externe expertise inzetten – zowel curatief als preventief – op casus, groeps- en schoolniveau. Ook blijft buiten beeld in hoeverre scholen met specifieke expertise andere scholen ondersteunen en wat zij bijdragen aan een dekkend netwerk binnen het samenwerkingsverband, waarbinnen alle scholen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor passend en inclusief onderwijs.

6. Tekort aan aandacht voor structurele professionalisering en ondersteuning

Veel leraren en schoolteams beschikken nog niet over alle expertise en structurele externe ondersteuning die nodig is om inclusief onderwijs duurzaam vorm te geven. Evaluaties van passend onderwijs en internationale studies laten zien dat het vergroten van handelingsbekwaamheid, met name in heterogene groepen en bij complexe ondersteuningsvragen, een langdurig en samenhangend professionaliseringstraject vraagt (ECPO, 2019; OECD, 2012; European Agency, 2018). Het ontbreken van dergelijke structurele professionalisering vormt daarmee een belemmerende factor in de beweging naar inclusief onderwijs.

Binnen het huidige toezicht krijgt professionalisering in relatie tot inclusie beperkt aandacht. De inspectie spreekt scholen nauwelijks aan op de wijze waarop zij leraren toerusten in het versterken van hun handelingsbekwaamheid om met diverse onderwijs- en ondersteuningsbehoeften om te gaan. Het toezicht richt zich primair op opbrengsten en basisvoorwaarden, en veel minder op het ontwikkelen van inclusieve leeromgevingen en de condities die daarvoor nodig zijn, zoals teamontwikkeling, interprofessionele samenwerking en kennisdeling.

Uit onderzoek blijkt dat gezamenlijke professionalisering van onderwijs, zorg en jeugdhulp bijdraagt aan betere afstemming, vroegsignalering en preventieve ondersteuning (OECD, 2015; UNESCO, 2017). Inclusief onderwijs vraagt daarom om een gezamenlijke leerbeweging, waarin scholen, samenwerkingsverbanden en externe partners structureel samen optrekken. Zolang deze interprofessionele professionalisering onvoldoende wordt gestimuleerd en gewaardeerd binnen het toezicht, blijft een belangrijke randvoorwaarde voor inclusief onderwijs onderbenut.

7. Onvoldoende structurele betrokkenheid van ouders in de beweging naar inclusief onderwijs én in het toezicht

Ouders beschikken over unieke kennis van de ontwikkeling, behoeften en ervaringen van hun kinderen, maar hun perspectief is momenteel onvoldoende ingebed in de beweging naar inclusief onderwijs. In toezichtprocessen worden ouders niet systematisch betrokken, wat leidt tot een incompleet beeld van de kwaliteit van onderwijs en ondersteuning. Hierdoor blijven signalen over toegankelijkheid, samenwerking, thuisnabijheid, communicatie en ervaren inclusie te vaak buiten beeld. Het ontbreken van structurele ouderparticipatie beperkt zowel de kwaliteit van het toezicht als de legitimiteit van het oordeel in de ogen van de samenleving.

8. Beperkte en versnipperde positieve aanknopingspunten in het huidige toezicht

Hoewel er waardevolle positieve elementen aanwezig zijn in het huidige toezicht, worden deze nog niet structureel of strategisch benut om de beweging naar inclusie te versterken. Thematische onderzoeken leveren inspirerende inzichten op, ook benutten sommige inspecteurs de discretionaire ruimte om meer ontwikkelingsgericht te werken. Ook draagt toezicht op zorgplicht en veiligheid indirect bij aan inclusiever onderwijs. Toch blijven deze aanknopingspunten incidenteel, afhankelijk van individuele inspecteurs of thematische projecten. Het toezicht kent geen systematische, door het onderzoekskader ondersteunde aanpak om elementen die bijdragen aan inclusief onderwijs doelgericht te verbinden en te versterken.

9. Overige belemmeringen – gerubriceerd naar de vier overige themagroepen

Naast bovengenoemde knelpunten signaleren de themagroep nog bredere belemmeringen:

1. Wetgeving en stelselvoorwaarden

- Het ontbreken van een heldere, richtinggevende en concrete definitie van inclusief onderwijs (waaronder thuisnabij onderwijs) belemmert scholen en besturen in de ontwikkeling naar inclusief onderwijs.
- Het criterium thuisnabij onderwijs als indicator voor inclusie is onduidelijk en lijkt te schuren met de keuzevrijheid van ouders (Grondwet, art. 23). Thuisnabij betreft het recht van leerlingen om ook extra ondersteuningsaanbod binnen een realistisch bereikbare, passende en inclusieve onderwijsplek in hun leefwereld te ontvangen, terwijl de keuzevrijheid van ouders voor een school daarbij intact blijft. Thuisnabij betekent nadrukkelijk niet ‘de dichtstbijzijnde school’.
- Het gebrek aan zeggenschap van ouders leidt ertoe dat toelaatbaarheidsverklaringen (TLV’s) ook zonder instemming van ouders kunnen worden afgegeven. Ouders kunnen scholen bovendien onvoldoende aanspreken wanneer een school zich handelingsverlegen verklaart. Beschrijvingen van extra ondersteuning in schoolgidsen blijven vaak algemeen en objectieve, toetsbare criteria ontbreken (bijvoorbeeld voor ‘volle klassen’ of het weigeren van leerlingen).
- Het ontbreken van wettelijke regie- en doorzettingsmacht bij samenwerkingsverbanden vormt een structurele belemmering voor inclusief onderwijs. Hoewel samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn voor passend onderwijs, missen zij wettelijke mandaten om invloed uit te oefenen op jeugdhulp, zorg en leerlingenvervoer. De afhankelijkheid van een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) maakt deze samenwerking niet afdwingbaar en belemmert het realiseren van thuisnabij en inclusief onderwijs.

2. Inclusieve mindset en cultuur

- Tegelijkertijd groeit het exclusieve aanbod, zoals aparte klasjes voor leerlingen met specifieke ondersteuningsvragen of onderwijs-zorgaanbod voor specifieke doelgroepen binnen scholen of regio’s. Dit exclusieve aanbod wordt vervolgens gepresenteerd als inclusief, terwijl segregatie daarmee feitelijk in stand blijft.
- Een exclusieve mindset denkt in hokjes en categorieën. Door leerlingen te categoriseren (bijvoorbeeld op basis van diagnoses, gedragslabels of doelgroepen) ontstaat ruimte voor (gespecialiseerde) scholen om leerlingen te weigeren door zich handelingsverlegen te verklaren. Dit staat haaks op de uitgangspunten van inclusief onderwijs.

3. Ondersteuning in en rondom de school

- Er ontbreken structurele normen voor de inzet van middelen voor extra ondersteuning (intern en extern), formatie en klassengrootte. Dit vergroot kansenongelijkheid en belemmert scholen in het realiseren van inclusief onderwijs.
- In hoeverre besturen inclusief onderwijs daadwerkelijk kunnen realiseren binnen de huidige onderwijsbekostiging, in combinatie met vaak beperkte en tijdelijke externe ondersteuning uit andere budgetten, blijft een terugkerende en onbeantwoorde vraag.

4. Professionalisering, middelen en randvoorwaarden

- Marktwerking in het onderwijs en daarmee samenhangende commerciële belangen (zoals bij leermiddelen en leerlingvolgsystemen) belemmeren het delen en benutten van data om de brede ontwikkeling van alle leerlingen te volgen. Door het stellen van heldere eisen kan de overheid de markt in beweging brengen, zodat datasystemen daadwerkelijk bijdragen aan zicht op ontwikkeling.
- Leermiddelen, waaronder die voor specifieke doelgroepen, zijn onvoldoende toegankelijk en vormen een belemmering voor inclusief onderwijs. Digitale leermiddelen met beeld- en geluidscomponenten zijn bijvoorbeeld ontoegankelijk voor dove, slechthorende, blinde en slechtziende leerlingen. Methodes voor regulier onderwijs beperken scholen in inclusief werken, doordat aanvullende methodes nodig zijn. Dit leidt tot versnipperd onderwijsaanbod dat niet inzetbaar is voor alle leerlingen. Door als overheid eisen te stellen aan toegankelijkheid worden marktpartijen uitgedaagd inclusieve leermiddelen te ontwikkelen.

Deze overige belemmeringen laten zien dat de beweging naar inclusief onderwijs niet alleen vraagt om aanpassingen in toezicht, maar ook om samenhangende keuzes in wetgeving, mindset, ondersteuning en professionalisering.

Samenvatting probleemanalyse

Het huidige toezicht van de inspectie sluit onvoldoende aan en belemmert deels de beweging naar inclusief onderwijs. Het ontbreekt een duidelijke definitie en een waarderingskader voor inclusief onderwijs. Daardoor kunnen ook praktijken die in feite exclusief zijn, toch als inclusief worden gepresenteerd.

De nadruk in het toezicht ligt te sterk op het behalen van de genormeerde leeropbrengsten, terwijl brede ontwikkeling en leerwinst van leerlingen, de schoolontwikkeling gericht op onderwijs voor alle leerlingen en de mate waarin ondersteunende randvoorwaarden daarvoor binnen en buiten de school aanwezig zijn, en context en populatiekenmerken van scholen niet of nauwelijks aandacht krijgen en worden meegewogen. Het beeld dat overheerst binnen het onderwijsveld is dat er sprake is van een afrekencultuur, gecombineerd met een hoge verantwoordingslast en te weinig erkenning voor inclusieve onderwijs inspanningen.

Daarbij zorgen de gefragmenteerde toezichtkaders en een gebrek aan toezicht op de professionaliseringsinspanning van het onderwijsveld om de beweging naar inclusief onderwijs te ondersteunen. Ook is in het toezicht geen systematisch aandacht voor het perspectief van ouders en blijft de samenwerking met externe partners zoals jeugdhulp, zorg en opvang onderbelicht.

Hoewel er enkele positieve aanknopingspunten zijn – zoals thematisch onderzoeken en mogelijkheid om de discretionaire bevoegdheid van inspecteurs in te zetten– wordt toezicht in de praktijk nog vooral controlerend/ handhavend en vanuit verschillende kaders ingevuld, in plaats van stimulerend en geïntegreerd om de beweging naar inclusief onderwijs mogelijk te maken.

3. Doel

Het realiseren van inclusief onderwijs in 2035 vraagt om een duidelijk kwaliteitsbeeld waarin de kenmerken van een inclusieve onderwijsleeromgeving, een inclusieve mindset, samenwerking met ouders en partners en brede leer- en ontwikkelingsresultaten zijn beschreven. Dit kwaliteitsbeeld vormt de basis voor een nieuw onderzoekskader van de inspectie.

Het toezicht weegt de context van de school, de zorgzwaarte, beschikbare hulpbronnen en de samenwerking met externe partners expliciet mee. Professionalisering, kennisdeling en interprofessioneel leren erkent het toezicht als essentiële voorwaarden.

Inclusief onderwijs is een doorlopend ontwikkelproces. Toezicht moet daarom ontwikkelingsgericht, stimulerend en fair zijn en een waarderende dialoog met scholen ondersteunen. Door brede uitkomsten, inclusieve praktijken en voortgang zichtbaar te maken, fungeert toezicht als een katalysator in de beweging naar inclusief onderwijs.

Het nieuwe onderzoekskader verbindt het inclusief onderwijs kwaliteitsbeeld met de kernfuncties van het onderwijs, benut *evidence* uit Nederland en het buitenland en legt de basis voor toezicht dat bijdraagt aan een onderwijsstelsel waarin inclusief onderwijs daadwerkelijk de norm is.

Inleiding

Nederland kent een lange traditie van segregatie binnen het onderwijsstelsel. Het stelsel is sterk vertakt – mede door de vrijheid van onderwijs en de indeling naar kenmerken, niveaus, ondersteuningsbehoeften van leerlingen. De ambitie om in 2035 inclusief onderwijs te realiseren vraagt daarom om een helder doel en een gedeeld perspectief op wat inclusief onderwijs omvat en wat wordt beoogd.

Inclusief onderwijs is geen eindpunt, maar een continu ontwikkelproces zonder uniforme blauwdruk. Lokale en regionale verschillen in context en randvoorwaarden vragen om toezicht dat ontwikkelingsgericht, stimuleren en realistisch is. Voor de periode waarin wettelijke verankering nog ontbreekt, is een formele opdracht van OCW vereist om een nieuw onderzoekskader te ontwikkelen waarin ook de fasering naar inclusief onderwijs verwerkt is.

1. Inclusief onderwijs vraagt om een duidelijk kwaliteitsbeeld

- De koers naar inclusief onderwijs (OCW, 2024) kan alleen worden vastgehouden wanneer helder en richtinggevend is wat het inclusief onderwijs kwaliteitsbeeld inhoudt. Bij het vaststellen van dit kwaliteitsbeeld hanteert OCW de Nederlandse bewerking van de Index for Inclusion (Booth & Ainscow, 2002) als inhoudelijke basis, om het onderwijsveld concrete handvatten te bieden voor de ontwikkeling naar inclusief onderwijs. De Index for Inclusion onderscheidt daarbij drie samenhangende dimensies: het creëren van inclusieve cultuur, het ontwikkelen van inclusief beleid en het realiseren van inclusieve praktijk. Het inclusief onderwijs kwaliteitsbeeld omvat in samenhang:
- de beoogde brede ontwikkelings- en leerwinst van iedere leerling;
- de kenmerken van een inclusieve onderwijsleeromgeving;
- een gedeelde definitie van een inclusieve cultuur;
- een concrete ondersteuningsstructuur in en rondom de school;
- de samenwerking met ouders en leerlingen als volwaardige partners in het realiseren van inclusief onderwijs;
- de verantwoordelijkheid van schoolbesturen om inclusief onderwijs te realiseren, waaronder strategische keuzes, doelmatige inzet van middelen en professionalisering;
- de rol en verantwoordelijkheid van samenwerkingsverbanden in het bieden van regionaal overzicht en het maken van kaderstellende afspraken met externe partners en organisaties, ten behoeve van de ondersteuning van leerlingen en scholen.

Na wettelijke verankering van dit inclusief onderwijs kwaliteitsbeeld vertaalt de inspectie naar een nieuw onderzoekskader. Dit onderzoekskader biedt ruimte om het kwaliteitsbeeld te verbinden met de kernfuncties van onderwijs en om kwaliteitskenmerken systematisch te relateren aan de drie dimensies van de bewerkte Index for Inclusion (2002): cultuur, beleid en praktijk. Daarmee komen brede ontwikkelings- en leerwinsten centraal te staan en ontstaat structurele aandacht voor inclusieve maatschappelijke opdracht van het onderwijs.

2. Ontwikkelingsgerichte dialoog en gebruik van de ‘Index for Inclusion’

De inspectie behoeft een ontwikkelingsgericht onderzoekskader dat gebaseerd is op de bewerkte Index for Inclusion. Door scholen te stimuleren dit instrument ook als zelfevaluatie te gebruiken, ontstaat een gedeelde taal en wordt de professionele dialoog versterkt. Zelfevaluatie wordt daarmee onderdeel van het cyclische ontwikkelproces en nodigt uit tot een ontwikkelingsgerichte dialoog met de inspectie.

De ontwikkeling van inclusief onderwijs door toezicht ondersteund

Na wettelijke verankering van het inclusieve onderwijs kwaliteitsbeeld kan de inspectie een compact, praktisch toepasbaar kader ontwikkelen met meetbare en merkbare criteria. Toezicht omvat tevens de interprofessionele én intersectorale samenwerking met partners zoals jeugdhulp en zorg. Het nieuwe onderzoekskader:

- is gebaseerd op het inclusief onderwijs kwaliteitsbeeld en de Nederlandse bewerkte Index of Inclusion;
- verbreedt leerresultaten naar de leerwinst in meerdere ontwikkelingsgebieden;
- bevat indicatoren voor inclusieve cultuur en leeromgeving;
- erkend het belang van professionalisering, samenwerking met ouders en leerlingen;
- neemt de samenwerking tussen schoolbesturen om inclusief onderwijs op iedere school te realiseren mee;
- richt zich op interne én alle externe ondersteuning op iedere school;
- richt zich op de rol van het samenwerkingsverband in het (mede-)realiseren van met name de externe ondersteuning;
- houdt rekening met stimulerende en belemmerende factoren buiten de invloed van de school.

Op deze wijze stimuleert de inspectie een cultuur en praktijk waarin inclusief onderwijs de norm is.

4. Versterken van samenwerking tussen onderwijs en gemeente door het samenwerkingsverband wettelijk steviger te positioneren

In een inclusief onderwijssysteem is de relatie tussen school, samenwerkingsverband en externe partijen (jeugdhulp en zorg) een cruciale bouwsteen. Samenwerkingsverbanden maken afspraken met gemeenten over inzet van jeugdhulp, vervoer en samenwerking. Hoewel hier vooruitgang wordt geboekt, vraagt dit domein om blijvende aandacht. De oorzaak ligt in het feit dat het samenwerkingsverband ook in relatie tot de gemeente een vragende partij is, niettegenstaande de huidige wettelijke opdracht om in de regio iedere leerling van passend onderwijs te voorzien. Het feit dat op deze cruciale bouwstenen via een 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) resultaten bereikt moeten worden, toont dat het samenwerkingsverband hierin onvoldoende wettelijke mandaten heeft. Het samenwerkingsverband is zo niet in staat regie te voeren op het voldoen aan de eigen wettelijke kernopdracht. Om inclusief onderwijs structureel te realiseren is een wettelijke aanscherping nodig waarbij samenwerkingsverbanden niet alleen verantwoordelijk zijn voor passend onderwijs, maar ook beschikken over expliciete regiebevoegdheden en doorzettingsmacht ten aanzien van onderwijsgerelateerde* jeugdhulp, zorg en leerlingenvervoer. Dit vraagt om een verankering van gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen samenwerkingverbanden en gemeenten, afdwingbare regionale afspraken en structurele financiële arrangementen die ontschotting mogelijk maken.
Voor de inspectie betekent dit dat inspecteurs zicht moeten hebben op afstemming in het oogo van het samenwerkingsverband met gemeente over:
- de benodigde en beschikbare onderwijsgerelateerde jeugdhulp en zorg;
- huisvestingsvraagstukken om in een inclusieve leeromgeving te voorzien
- de afstemming of integratie van externe dienstverlening binnen de interne ondersteuning.
- de vervoersissues gerelateerd aan het feit dat (nog) niet iedere leerling thuisnabij onderwijs kan volgen

Alleen als de inspectie beschikt over deze relevante data kan het de effecten op de realisatie van inclusief onderwijs op school duiden en beoordelen.

5. Professionalisering, kennisdeling en interprofessioneel leren

In het nieuwe onderzoekskader krijgt aandacht voor professionalisering een stevige plaats. Professionals binnen scholen dienen zich te ontwikkelen tot lerende gemeenschappen die hun handelingsbekwaamheid versterken en inclusief onderwijs duurzaam vormgeven. In lijn met de bewerkte Index for Inclusion vraagt dit dat teams gezamenlijk bouwen aan een inclusieve cultuur, praktijk en beleid.

Scholen dienen kwalitatieve en kwantitatieve data doelgericht te benutten om zicht te houden op de brede ontwikkeling en leerwinst van leerlingen, hun participatie en de effectiviteit van ondersteuning. Data functioneren hierbij niet alleen als verantwoordingsbron, maar vormen vooral een fundament voor gedeelde reflectie en voortdurende verbetering.

Interprofessioneel leren zal een vanzelfsprekend en integraal onderdeel van de onderwijspraktijk worden. Scholen dienen expertise van jeugdhulp, zorg en andere partners te verbinden met hun eigen professionele kennisbasis, zodat betrokken professionals van en met elkaar leren en de geboden ondersteuning beter aansluit bij de behoeften van leerlingen.

Ook kennisdeling krijgt een duidelijkere plek in dit toekomstbeeld. Scholen en ook de toezichthouder dienen veelbelovende praktijken zichtbaar te maken, regionaal en landelijk van elkaar te leren en actief bij te dragen aan een gezamenlijk lerend netwerk waarin inclusieve ontwikkeling wordt versterkt.

6. Context, financiering en hulpbronnen doen ertoe

Een 'faire' beoordeling van onderwijskwaliteit vraagt om een expliciete weging van de schoolcontext: de samenstelling van de leerlingenpopulatie, de 'zorg- en ondersteuningszwaarte' en kenmerken zoals schaalgrootte. Kleine scholen verdienen hierbij bijzondere aandacht vanwege beperkte kwantitatieve data. Ook de beschikbaarheid en inzet van interne en externe hulpbronnen – waaronder onderwijsgerelateerde jeugdhulp, zorg – maakt onderdeel uit van het inclusief onderwijs kwaliteitsbeeld. De inzet en effectiviteit van deze hulpbronnen zijn nauw verbonden met de beschikbare financiering. Dat is dan ook de reden dat samenwerkingsverbanden een cruciale factor spelen in het realiseren van inclusief onderwijs. Tijdige duidelijkheid over financiële kaders – zowel binnen schoolbesturen als binnen samenwerkingsverbanden – is voorwaardelijk om te komen tot realistische en haalbare keuzes om samen inclusief onderwijs in 2035 te realiseren.

7. Inspectie als katalysator van de inclusieve beweging

In een inclusief inspectiekader staat het leren, ontwikkelen en participeren van iedere leerling centraal. De inspectie beoordeelt daarom in welke mate scholen erin slagen om voor alle leerlingen een betekenisvolle plek te creëren, waarin zij zich veilig voelen, erbij horen en tot brede ontwikkeling kunnen komen. Dit perspectief sluit aan bij internationaal erkende uitgangspunten, zoals de bewerkte Index for Inclusion, waarin inclusieve cultuur, praktijk en beleid met elkaar verbonden worden als fundament voor duurzaam inclusief onderwijs.

De inspectie kijkt dan daarbij niet alleen naar cognitieve resultaten, maar vooral naar de vraag hoe scholen voor iedere leerling brede ontwikkeling en leerwinst realiseren en hoe zij waarborgen dat leerlingen kunnen meedoen, zich gehoord voelen en onderwijs ontvangen dat thuisnabij en toegankelijk is.

Om te kunnen beoordelen hoe scholen dit realiseren, onderzoekt de inspectie hoe zij een inclusieve cultuur vormgeven. De inspectie let op de wijze waarop een team een professionele inclusieve mindset onderhoudt, hoe leraren hoge verwachtingen combineren met maatwerk en hoe de school een klimaat schept waarin leerlingen zich gezien, gewaardeerd en veilig voelen. Inclusieve praktijk zijn dan zichtbaar in dagelijkse interacties: in de manier waarop lessen worden ingericht, ondersteuning is georganiseerd, leerlingen worden betrokken bij beslissingen en ouders daadwerkelijk worden gezien als partners.

De inspectie kijkt hierbij nadrukkelijk hoe scholen expertise opbouwen via gerichte professionalisering en interprofessioneel leren, en hoe hulpbronnen en expertise doelgericht worden benut om recht te doen aan de ontwikkelingsbehoeften van iedere leerling. Ook de kwaliteit en wendbaarheid van de interne ondersteuningsstructuur vormen een belangrijk element, omdat deze structuur bepaalt of de school in staat is passend te handelen en leerlingen via maatwerk tot leren brengen.

Daarnaast beoordeelt de inspectie hoe scholen en besturen hun visie op inclusief onderwijs vertalen in samenhangend beleid. Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre visie, beleid, uitvoering en evaluatie met elkaar verbonden zijn en of het beleid voldoende aansluit bij de context en diversiteit van de leerlingenpopulatie. De inspectie onderzoekt hoe scholen hun keuzes verantwoorden, hoe zij de continuïteit, toegankelijkheid en thuisnabijheid van onderwijs bewaken en hoe zij samenwerken binnen het samenwerkingsverband om regionaal inclusief onderwijs te realiseren. Dit sluit aan bij het beleidsmatige domein binnen de Index for Inclusion, waarin wordt benadrukt dat inclusie alleen duurzaam vorm krijgt wanneer beleid, structuren en samenwerking dezelfde richting op bewegen.

Door deze elementen stelselmatig zichtbaar te maken en de voortgang van scholen te duiden, ontwikkelt de inspectie een waarderende en ontwikkelingsgerichte dialoog met scholen. De inspectie stimuleert daarmee een bredere professionele reflectie, waarin participatie, brede ontwikkeling en inclusieve onderwijskwaliteit in samenhang worden beschouwd. Zo groeit de rol van de inspectie uit tot een katalysator van de beweging naar inclusief onderwijs, die scholen stimuleert en handhaaft in de ontwikkeling naar een systeem waarin iedere leerling ertoe doet.

8. Benutten van *evidence-informed* en inzichten

In de verdere ontwikkeling van het onderzoekskader benut de inspectie systematisch de inzichten die voortkomen uit 'inclusieve' scholen en uit samenwerkingspraktijken tussen reguliere en gespecialiseerde scholen, jeugdzorg en andere organisaties. Deze inzichten bieden waardevolle aanknopingspunten om te zien hoe inclusief onderwijs duurzaam kan worden vormgegeven (Bosdriez en Van Veen, 2024). Daarnaast verrijkt de inspectie haar werkwijze met internationale bevindingen over toezicht op inclusief onderwijs (IvhO, 2025) waardoor nieuwe perspectieven ontstaan op wat werkt, waarom het werkt en onder welke voorwaarden. Door deze combinatie van *evidence*, praktijkervaring en internationale kennis groeit een steeds scherper kwaliteitsbeeld dat richting geeft aan waardering, dialoog en verdere professionalisering binnen het onderwijsveld.

4. Concrete voorstellen

De probleemanalyse laat zien dat het huidige toezicht onbedoeld een rem kan vormen op de ontwikkeling van inclusief onderwijs. Uit gesprekken met scholen en besturen, de ervaringen van voorlopers en internationale vergelijkingen komen concrete voorstellen voort. Deze zijn geordend naar korte, middellange en lange termijn en sluiten aan op de fasering in de Contouren Werkagenda (2023–2025, 2026–2028, 2029–2035).

Korte termijn (mogelijk binnen bestaande wettelijke kaders en regelgeving)

Wat nodig is:

- Inclusie verankeren in ieder toezichtsgesprek, met structurele aandacht voor mindset, cultuur, samenwerking, thuisnabijheid en de leerlingpopulatie
- Waarderend toezicht versterken met zichtbare erkenning van inclusieve praktijken.
- Leerlingenpopulatie, relevante contextuele factoren, thuisnabijheid, samenwerking met externe partners alsmede het samenwerkingsverband, professionalisering en rol in het dekkend netwerk structureel meewegen, ondersteund door helder afwegingskader voor inspecteurs.
- Zelfevaluatie van de (gespecialiseerde) school (-bestuur) als uitgangspunt van toezicht hanteren, waarbij ouders en leerlingen actief worden betrokken.
- Het inclusieniveau, bepaald met de bewerkte Index of Inclusion, geeft de huidige stand van zaken op school- of gespecialiseerd schoolniveau weer en vormt het referentiepunt voor de verdere ontwikkeling richting inclusief onderwijs; pilots worden systematisch gemonitord en wetenschappelijk begeleid.
- Hanteren van vaste contactinspecteurs om toezichtcontinuïteit en een consistente ontwikkelingsdialoog te realiseren .
- Toezicht van IvhO en IGJ praktisch op elkaar afstemmen, via gezamenlijke casuïstiekbespreking, gedeelde signalering en – waar passend – gecombineerde bezoeken bij oza-arrangementen.
- Harmoniseer landelijke formats met een concreet kwaliteitsbeeld van inclusief onderwijs om transparantie te verbeteren en verantwoordingslast te reduceren.
- Inspectie voert thematische onderzoeken uit over inclusief onderwijs, waardeert en publiceert de good practices.

Rol Inspectie van het Onderwijs:

- Waarderende ontwikkelingsgerichte dialoog, contextgericht, naast handhaving van basiskwaliteit (WOT).
- Eerste pilots met 'Nederlandse' bewerking van inclusie-index als onderzoekskader voor toezicht op scholen. En start met toegespitst toezicht op samenwerkingsverbanden.
- Inspecteurs professionaliseren om inclusief toezicht deskundig te borgen (mede i.v.m. IBB), inclusief landelijke uniformering en kwaliteitsborging.

Middellange termijn (aanpassing kaders en werkwijzen)

Wat nodig is:

- Verbreding van datagebruik: sociaal-emotionele ontwikkeling, participatie, burgerschap en leerwinst van alle leerlingen, inclusief afspraken over kwaliteit en vergelijkbaarheid van deze data.
- Toezicht op samenwerking tussen scholen, SWV's, gemeenten/jeugdhulp, zorg en kinderopvang vormgeven, inclusief juridische en privacy-technische randvoorwaarden voor informatie-uitwisseling. Hierin is IGJ een partner.
- Zelfevaluatie op basis van de Inclusie-Index wettelijk verankeren, inclusief structurele betrokkenheid van ouders en leerlingen.
- Concretisering van governance-eisen voor samenwerkingsverbanden in relatie tot hun opdracht in het regionale inclusieve stelsel.
- Professionaliseringsopdracht voor schoolleiders en besturen, gericht op cultuurverandering, gezamenlijke taal en een duurzaam professionele kwaliteitscultuur.
- Start van een stimulansregeling voor inclusief onderwijs, waarbij allianties worden ondersteund en opbrengsten worden gemonitord met behulp van de Inclusie-Index.
- De wetgever vertaalt geleerde lessen in een concrete definitie van inclusief onderwijs, een stappenplan, aanpassingen in WPO/WVO/WEC/WOT en een implementatiepad richting 2035.
- Wetenschappelijke borging en doorontwikkeling van de Inclusie-Index (validatie, actualisering, normering).

Rol Inspectie van het Onderwijs:

- Bestuursgesprekken verder ontwikkelen tot een structurele ontwikkelingsgerichte dialoog.
- Transparante rapportage over de inclusiegraad per school, bestuur en regio, met aandacht voor progressie en contextuele factoren.
- Evaluatieve rol binnen de stimulansregeling: monitoren, stimuleren en opbrengsten publiek maken.
- Landelijk kenniscentrum-achtige rol opbouwen voor integrale kennis (onderwijs, zorg/jeugdhulp, kinderopvang), met borging van kwaliteit en onafhankelijkheid.

Lange termijn (structurele verankering en stelselwijziging)

Wat nodig is:

- Eén uniform inclusief onderzoekskader voor het gehele funderend onderwijs, inclusief een transitiepad voor de huidige kaders van PO, VO en (v)SO.
- Wettelijke definitie van inclusief onderwijs, inclusief thuisnabijheid, absolute zorgplicht, interne ondersteuning, samenwerking met externe partners en kernfuncties van onderwijs; dit vormt de basis voor het nieuwe onderzoekskader.
- Een uniform (niet-commercieel) leerlingenvolgsysteem voor brede ontwikkelingsgebieden en leerwinst, met heldere normen voor datahygiëne en -kwaliteit.
- Passende onderwijsbekostiging die interne ondersteuning (ook van jeugdhulp) en inzet van externe partners(bijv. zorg) financiert, met afspraken tussen onderwijs en gemeenten over gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- Integratie van toezicht op samenwerkingsverbanden met toezicht op scholen, waardoor de regionale opdracht centraal staat.
- Cultuur en draagvlak rond inclusie structureel onderdeel maken van toezicht, met gevalideerde indicatoren en ruimte voor regionale variatie.
- Integratie van IvhO en IGJ in de toezichtopdracht betreffende inclusief onderwijs tot één samenhangend toezichtsmodel, met duidelijke juridische positionering en borging van expertise en onafhankelijkheid.
- Transparantie voor ouders en andere betrokkenen via publieke weergave van de Inclusie-Index, zodat zij zien wat zij van een school mogen verwachten en waar een school staat in haar ontwikkeling.
- Een duidelijk toekomstperspectief voor gespecialiseerd onderwijs als onderdeel van één inclusief stelsel (bijvoorbeeld als expertisecentra of geïntegreerde voorzieningen).

Rol Inspectie van het Onderwijs:

- Partner in cultuurverandering: toezicht als katalysator die stimuleert en waar nodig corrigeert.
- Structurele toepassing van de (door)ontwikkelde Inclusie-Index als onderzoekskader en als basis voor waardering van brede leerlingontwikkeling, schoolontwikkeling en regionale samenwerking.

Samenvatting concrete voorstellen voor toezicht op inclusief onderwijs
Om toezicht een katalysator te maken voor inclusief onderwijs zijn stappen nodig op korte, middellange en lange termijn.

Op korte termijn kan binnen bestaande kaders al veel bereikt worden: inspecteurs verankeren inclusie in elk gesprek, erkennen en waarderen goede praktijken, wegen populatie en context structureel mee. Zelfevaluaties en landelijke formats verminderen de verantwoordingslast en vergroten transparantie. Bovendien verdient het toezicht op samenwerkingsverbanden toespitsing gezien hun belangrijke rol voor scholen bij het organiseren van de benodigde aanvullende ondersteuning van externe partners voor leerlingen en onderwijsgevenden/schoolteams met bijbehorende afspraken over aard en omvang van de inzet, werkwijze en samenwerking. Bij het toezicht is ook verbinding nodig met IGJ om het toezicht op de kwaliteit van de zorg en jeugdhulp integraal uit te voeren.

Op middellange termijn vraagt dit om aanpassing van kaders en werkwijzen/instrumenten. Een inclusieparagraaf in het waarderingskader van schooltoezicht, verbreding van datagebruik en toezicht op samenwerking met externe partners worden geïntroduceerd. Bij stimulerende regelingen voor scholen en samenwerkingsverbanden vervult de inspectie een evaluatieve en stimulerende rol. Zelfevaluaties op basis van de bewerkte Index of Inclusion zijn wettelijk verankerd, en good practices deelt het onderwijsveld en de toezichthouder systematisch.

Op lange termijn is een stelselwijziging nodig. Eén uniform onderzoekskader voor scholen vervangt de huidige fragmentatie. Inclusief onderwijs is wettelijk gedefinieerd tesamen met het nieuwe kwaliteitsbeeld van inclusief onderwijs. In de wettelijk basis zijn ook waarborgen opgenomen voor de benodigde inclusief onderwijsbekostiging en waarborgen voor de inzet van ondersteuning van externe partners. Toezicht wordt integraal en waarderend, waarbij de Inspectie stimuleert, waardeert en ook ontwikkelingsgericht scholen stimuleert inclusief onderwijs te realiseren.

Het toekomstbeeld 2035 is een onderwijssysteem waarin inclusief onderwijs de norm is en toezicht gericht is op brede ontwikkeling en leerwinst om zo de kansengelijkheid participatie van álle leerlingen te versterken.

5. Toekomstbeeld 2035

In 2035 is inclusief onderwijs wettelijk gedefinieerd in een inclusief onderwijs kwaliteitsbeeld, gekaderd en verankerd. De inspectie hanteert een inclusief onderzoekskader, dat gebaseerd is op de bewerkte Index of Inclusion (Booth & Mel Ainscow, 2009). De bewerkte inclusie index (cultuur, praktijk en beleid) zet het onderwijsveld en de inspectie in om zelfevaluatie en resp. toezicht uit te voeren. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar kenmerken van inclusieve onderwijsleeromgeving, de ondersteuning voor leerlingen en scholen, betrokkenheid/medezeggenschap van ouders/leerlingen, en de resultaten op brede leer- en ontwikkelingsgebieden.

Het toezicht is integraal, waarderend en contextueel: scholen worden beoordeeld op hun resultaten gericht op de ononderbroken (brede) ontwikkeling en leerwinst van iedere leerling (ongeacht extra ondersteuningsbehoeften) en op de bijdrage aan ontwikkeling van inclusief onderwijs, kansengelijkheid en participatie in de regio.

Scholen evalueren zelf periodiek (op basis van een zelfevaluatie instrument, waarbij de bewerkte Inclusie Index leidend is) en benutten daarbij een format met landelijke definities en wetgeving. De inspectie benut deze zelfevaluatie om de dialoog te voeren met de school. Stimulansregelingen ondersteunen de inclusienetwerken van scholen en hun besturen en samenwerkingsverbanden om in de regio inclusief onderwijs te realiseren. De Inspectie stimuleert en waardeert via de bewerkte inclusie-index, en past

ontwikkelingsgericht toezicht toe om scholen de ontwikkeling naar inclusief onderwijs gericht te laten maken. Waar relevant voert de inspectie integraal toezicht uit met de Inspectie Gezondheid en Jeugd (IGJ).[18]

6. Aanvullende boodschap van de themagroep

De themagroep benadrukt dat inclusief onderwijs goed onderwijs is voor álle leerlingen! Er liggen aanzienlijke opdrachten om goede randvoorwaarden te realiseren voor het verder opgang brengen van deze ontwikkeling. Steeds meer scholen en besturen nemen hierin zelf initiatief. Samenwerkingsverbanden sluiten daarbij aan. Zij organiseren de benodigde ondersteuning en expertise in de regio. Dat doen ze samen met gemeenten, zorg, jeugdhulp en gespecialiseerd onderwijs, ook met cluster 1 en 2-voorzieningen. Zo maken samenwerkingsverbanden inclusief onderwijs in de regio mogelijk.

De inspectie kan actief bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen voor inclusief onderwijs. Dat vraagt om toezicht dat vertrouwen uitstraalt en waarderend van aard is. Essentieel daarbij is structurele aandacht voor wat een inclusieve onderwijsleeromgeving kenmerkt: de brede ontwikkeling van leerlingen, kenmerken van een inclusieve onderwijsleeromgeving én de voorwaarden die dat mogelijk maken. Denk aan voldoende en bekwaam personeel, gerichte professionalisering, samenwerking met ouders en leerlingen, passende ondersteuning voor leerlingen en scholen, en een sterke samenwerking met externe partners en instellingen.

In het toezicht op samenwerkingsverbanden richt de inspectie zich op hoe samenwerkingsverbanden de ondersteuning in de regio organiseren, inclusief afspraken over aard, omvang, werkwijze en samenwerking met scholen op uitvoeringsniveau.

Inclusief toezicht gaat dus verder dan controleren. Het stimuleert en ondersteunt scholen en samenwerkingsverbanden door inzicht te geven in uitvoering, voortgang en resultaten, en door ontwikkelpunten te benoemen met oog voor context en randvoorwaarden.



18. De definitie en uitwerking van een thuisnabije inclusieve leeromgeving voor leerlingen met meervoudige en complexe ondersteuningsbehoeften vraagt om verdere concretisering. Dit kan worden ondersteund door vergelijkend onderzoek in landen die vooroplopen in de ontwikkeling van inclusief onderwijs.

7. Bijlage Toezicht in het kader van inclusief onderwijs

Gehanteerde begrippen

Omwille van de leesbaarheid hanteren wij eenduidige begrippen, waaraan wij een ruimere betekenis toekennen. Hieronder de lijst van de meest gehanteerde begrippen:

- inspectie: dit is de Inspectie van het Onderwijs of de Onderwijsinspectie;
- inclusief onderwijs: onderwijs voor alle leerlingen;
- bewerkte Index of Inclusion: de voor het Nederlandse onderwijsstelsel bewerkte versie van de Index of Inclusion (Booth, 2002);
- funderend onderwijs: het primaire, voortgezette en gespecialiseerde onderwijs vallend onder de WPO, WEC en WVO;
- leerling(en): kinderen en jongeren;
- onderwijsgerelateerde jeugdhulp en zorg; niet-individueel geïndiceerde jeugdhulp en zorg die in samenhang met het onderwijs wordt ingezet om de inclusieve leeromgeving te versterken en belemmeringen voor leren en participatie weg te nemen;
- ouder(s): verwijst tevens naar verzorger(s) en op schoolniveau naar ouderraad en MR;
- leraar: verwijst ook naar docent, en kwaliteitscoördinator/intern begeleider en zorgcoördinator (naar respectievelijk po en vo);
- schoolleider: schoolleiding, schooldirecteur, rector of opleidingsdirecteur;
- school: vestigingen van een school, maar ook naar de schoolleiding of het team;
- besturen: (gespecialiseerde of reguliere) schoolbesturen of besturen van samenwerkingsverband;
- onderwijsveld betreffen (gespecialiseerde of reguliere) scholen en schoolbesturen, en besturen van samenwerkingsverbanden;
- leerwinst: onderwijsresultaten behaalt in het onderwijs;
- katalysator; een rol binnen bestaande wet- en regelgeving die beweging faciliteert en scholen ondersteunt via waarderend toezicht.

Slotwoord

Het nadenken over en het vormgeven van inclusief onderwijs kan de overheid niet alleen. Daarom wordt ernauw samengewerkt met ervaringsdeskundigen, van jongeren tot mensen uit de onderwijs- en zorgpraktijk dieweten voor welke grote uitdaging we met elkaar aan de lat staan, experts en wetenschappers. Met dank aandeze mensen zijn de adviezen op de thema's over mindset, toerusting van leraren, ondersteuningsstructuur inen om de school, wetgeving en toezicht tot stand gekomen. Met veel dank nemen de ministeries van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn & Sport de adviezen van de vijf groepen inontvangst. Deze adviezen worden betrokken bij de verdere vormgeving van beleid met betrekking tot inclusiefonderwijs. In de komende periode wordt hier gerichter op gereageerd in onder andere Kamercommunicatierondom inclusief en passend onderwijs.

Bronnenlijst

1. Mindset en Inclusieve Cultuur

Boer, A. de. (2025). Bruggen bouwen: Een verhaal over het fundament, de bouwstenen en het gereedschap voor een inclusieve leeromgeving. Rijksuniversiteit Groningen. https://www.rug.nl/about-ug/latest-news/events/inauguration/2025/1114-deboer

Booth, T., & Ainscow, M. (2002). Index for inclusion: Developing learning and participation in schools. Centre for Studies on Inclusive Education.

Leithwood, K. (2021). A review of evidence about equitable school leadership. Education Sciences, 11(8), 377. https://www.mdpi.com/2227-7102/11/8/377

Berenschot. (2023). Druk op de keten (van kinderopvang, onderwijs en zorg). https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/30/druk-op-de-keten

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2024). Met elkaar voor alle kinderen en jongeren werken aan een inclusieve leeromgeving.

Movisie. (2022). Validisme tegengaan. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-01/Rapport%20validisme%20tegengaan.pdf

Movisie. (2025). Validisme en verstandelijke beperking. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2025-03/Validisme-verstandelijke-beperking.pdf

Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek. (z.d.). Geïntegreerde onderwijsvoorzieningen. https://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/geintegreerde-onderwijsvoorzieningen

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. (2023). Kinderen uit de knel. https://www.raadrvs.nl/documenten/2023/12/06/kinderen-uit-de-knel

Triandis, H. C. (1971). Attitudes measurement and methodology. In H. C. Triandis (Ed.), Attitudes and attitude change (pp. 26–59). John Wiley & Sons.

Van Mieghem, A., Verschueren, K., Petry, K., & Struyf, E. (2020). An analysis of research on inclusive education: A systematic search and meta-review. International Journal of Inclusive Education, 24(6), 675–689. https://doi.org/10.1080/13603116.2018.1482012

Verwey-Jonker Instituut. (z.d.). Effecten van langdurig volgen van speciaal onderwijs op leerlingen en hun leven. https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/effecten-langdurig-volgen-speciaal-onderwijs-op-leerlingen-en-hun-leven/

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.d.). Samenwerkingsgids: Een stevige pedagogische basis. https://vng.nl/nieuws/samenwerkingsgids-een-stevige-pedagogische-basis

Wij-leren.nl. (z.d.). Relatie tussen sociaal-emotionele competentie en schoolsucces. https://wij-leren.nl/relatie-sociaal-emotionele-competentie-schoolsucces.php

2. Toerusten van de Leraar

Baan, J. (2020). The contribution of academic teachers to inquiry-based working in primary schools [Proefschrift]. Universiteit van Amsterdam.

Biesta, G. (2010). Good education in an age of measurement: Ethics, politics, democracy. Paradigm Publishers.

Buisman, M., Krepel, A., Mariën, H., Van der Lans, R., Diepstraten, I., Stronkhorst, E., & Farzan, K. (2025). TALIS 2024: De werk- en leeromgeving op school in beeld. Nederlandse resultaten van de internationale TALIS-survey (Rapport 1143). Kohnstamm Instituut.

Dokman, I., Oldeboom, B., & Van Beusekom, R. (2018). Ik in de wij: Groepsdynamisch werken in het onderwijs. L&Ving Factory.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2022). Profile for inclusive teacher professional learning.

Florian, L., & Black-Hawkins, K. (2011). Exploring inclusive pedagogy. British Educational Research Journal, 37(5), 813–828.

Florian, L. (2019). Preparing teachers for inclusive education. In M. A. Peters (Ed.), Encyclopedia of teacher education (pp. 1–6). Springer.

Fluijt, D., Struyf, E., & Bakker, C. (2016). Samen lesgeven: Co-teaching in de praktijk. Uitgeverij Pelckmans Pro.

Gemert van, G. H., Speijers, K., & Sergeant, S. (2025). Inclusief gedrag: Inclusief onderwijs als antwoord op probleemgedrag. Gompel & Svacina.

Geveke, C., De Jong, N., Smit, M., & Steenbeek, H. (2024). Leren van interprofessionele samenwerking rondom leerlingen met een onderwijszorgbehoefte in het primair onderwijs. Hanzehogeschool Groningen.

Groot, A. E., & Klostermann, J. E. M. (2009). Daar botst het weten: Interdisciplinair en transdisciplinair onderzoek binnen Wageningen UR. Alterra-rapport 1989. Alterra.

Korthagen, F. A. J. (2010). Teacher reflection: What it is and what it does. In E. G. Pultorak (Ed.), The purposes, practices, and professionalism of teacher reflectivity (pp. 377–401). Rowman & Littlefield.

Munneke, L., Schilder, L., Rozendaal, J. S., Van Katwijk, L., & Greven, F. (2023). Moedige ruimte maken: Het concept onderzoekend vermogen in hbo-professionele contexten. Hogeschool Utrecht.

Munneke, L. (2024). Moedige ruimte maken: Onderzoekend vermogen als essentiële competentie. Openbare les. Hogeschool Utrecht.

Pozas, M. (2023). Teacher collaboration, inclusive education and professional development. Journal of Education for Teaching, 49(4), 473–485.

Sergeant, S. (2021). Working together, learning together: Towards universal design for research. Gompel & Svacina.

Sergeant, S., & De Vries, P. (2023). Perspectieven op inclusief onderwijs. Gompel & Svacina.

Shulman, L. S. (1987). Knowledge and teaching: Foundations of the new reform. Harvard Educational Review, 57, 1–22.

Uiterwijk, L., & Punt, R. (2019). Wat zegt literatuuronderzoek over de onderzoekende houding van studenten in de lerarenopleiding? Van 12 tot 18, 10.

Van Casteren, W., Beurskens, A., Hendrix, R., Lodewick, J., Kennis, P., Smeets, M., Van der Stoep, R., & Termorshuizen, P. (2024). Behoeften bij leraren en docenten aan ondersteuning en professionalisering bij passend en meer inclusief onderwijs. ResearchNed; KBA Nijmegen.

Van Loo, F., & Van Doorn, E. (2019). Mediërend leren. Boom Uitgevers.

Visser, C. (2025). Tegenslag benutten: Voordeel uit nadeel. Boom.

Wienen, B. (2025). Laat de pedagogische basis met rust! Instondo.

3. Ondersteuningsstructuur in en om de school

AOB & Ouders & Onderwijs. (2024).

Advies landelijke norm voor basisondersteuning voor de ondersteuningsgebieden lees-/spellingproblemen en dyslexie, (hoog)begaafdheid en taak-/werkgedrag.

Biesta, G. (2018).

Goed onderwijs en de cultuur van het meten: Ethiek, politiek en democratie. Boom.

Bosdriesz, M., & Van Veen, D. (2023).

Samen werken voor inclusiever onderwijs; Handreiking ontwikkelagenda Inclusiever Onderwijs voor gemeenten en samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs. NCOJ/Platform Naar Inclusiever Onderwijs.

Bosdriesz, M., & Van Veen, D. (2024).

Samenwerkingsverbanden stimuleren inclusiever onderwijs; Negen regioportretten, voortgang en opbrengsten in de samenwerkingsverbanden en stappen vooruit voor inclusiever onderwijs. NCOJ/Platform Naar Inclusiever Onderwijs.

Choi, J. H., McCart, A. B., & Sailor, W. (2020). Achievement of students with IEPs and associated relationships with an inclusive MTSS framework.

The Journal of Special Education, 54(3), 157–168. https://doi.org/10.1177/0022466920932158Clijsen, A., & Beek, S. (2011).

Draaiboek invoering 1-zorgroute in een samenwerkingsverband primair onderwijs; Samen onderwijs passend maken. KPC Groep.

Clijsen, A., Gijzen, W., De Lange, S., & Spaans, G. (2007).

1-zorgroute: Naar handelingsgericht werken. WSNS+ en KPC Groep.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2022).

De veranderende rol van specialistische voorziening in de ondersteuning van inclusief onderwijs. https://www.european-agency.orgLawson, H. A., & Van Veen, D. (Eds.). (2016).

Developing community schools, community learning centers, extended-service schools and multi-service schools: International exemplars for practice, policy and research. Springer International Publishing.

Ledoux, G., Waslander, S., & Eimers, T. (2020).

Evaluatie passend onderwijs: Eindrapport. Kohnstamm Instituut; TIAS School for Business and Society, Tilburg University; KBA.

McIntosh, K., & Goodman, S. (2016).

Integrated multi-tiered systems of support: Blending RTI and PBIS. Guilford Publications.

Ministerie van OCW. (2024).

Beleidskader Met elkaar voor alle kinderen en jongeren; werken aan een inclusieve leeromgeving. Ministerie van OCW.

Oudervereniging Balans. (2024).

Thuiszitters tellen, een ander licht op passend onderwijs. Balans.

Pameijer, N. (2021).

Handelingsgericht werken: Een handreiking voor het schoolteam; Samen met collega's, leerlingen en ouders aan de slag. Acco.

Pameijer, N., Van Beukering, T., & De Lange, S. (2009).

Handelingsgericht werken: Een handreiking voor het schoolteam. Acco.

PO-raad, VO-raad, AOC-raad, & MBO-raad. (2012).

Referentiekader Passend onderwijs: Eindversie 21 februari 2012.

Programma Intensivering Kwaliteit Zorg- en adviesteams. (z.j.).

IKZ documenten. https://www.nji.nl en https://www.ncoj.nlRegeling voorschriften schoolontwikkelingsplan funderend onderwijs. (2010).

Ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 14, tweede lid, van de Landsverordening funderend onderwijs betreffende regeling van het schoolontwikkelingsplan in het funderend onderwijs.

Smeets, E., & Van Veen, D. (2018).

Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp: Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden. KBA Nijmegen/Hogeschool Windesheim/NCOJ.

Smeets, E., Van Veen, D., & Van der Steenhoven, P. (2016).

Monitor Ondersteuningsaanbod; Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016. KBA Nijmegen; Hogeschool Windesheim/Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg.

Stevige lokale teams | Hervormingsagenda Jeugd | voor Jeugd & Gezin. (z.j.). https://www.voorieder1kind.nl/jeugdhulpstelsel/actuele-themas/hervormingsagenda-jeugd/stevige-lokale-teamsThomas, E. R., Lembke, E. S., & Gandhi, A. G. (2023). Universal design for learning within an integrated multitiered system of support.

Learning Disabilities Research & Practice, 38(1), 57–69. https://doi.org/10.1111/ldrp.12312Van Haandel, F., Van Druijten, L., & Houben-Feddema, E. (2022).

De beroepsstandaard voor intern begeleider als kwaliteitscoördinator. Pica.

Van Veen, D. (2012). Naar betere zorg en leerresultaten voor leerlingen: Het onderwijs en samenwerking met jeugdzorg, welzijn en gezondheidszorg. In R. Klarus (Red.), Wat is goed onderwijs? Capita selecta (pp. 303–324). Boom/Lemma.

Van Veen, D., Brus, M., Jepma, I. J., Kassenberg, A., Moonen, X., & Snoek, M. (2008).

Resultaten programma Intensivering Kwaliteit Zorg- en adviesteams 2006-2008. Nederlands Jeugdinstituut.

Van Veen, D., & Van der Steenhoven, P. (2021a).

Werken aan inclusiever basisonderwijs: Verkennend onderzoek onder basisscholen in Nederland. Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg.

Van Veen, D., & Van der Steenhoven, P. (2021b).

Werken aan inclusiever voortgezet onderwijs: Verkennend onderzoek onder scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland

4. Wetgeving in het kader van inclusief onderwijs

Documenten, knelpuntenanalyses en achtergrondnotities

- Opdrachtformulering themagroepen inclusief onderwijs OCW (2025)
- Beleidskader-definiëring-inclusief-onderwijs (2024)
- Knelpunten bij intensieve samenwerking en integratie regulier–speciaal onderwijs (Steunpunt Passend Onderwijs, 9 juni 2022). Eerste systematische inventarisatie van belemmeringen in wetgeving, bekostiging en toezicht.
- Brede knelpuntenanalyse (PO-Raad, juli 2024); uitgebreide analyse van structurele knelpunten in bekostiging, toezicht, examinering en samenwerking onderwijs–zorg.
- Interprofessionele samenwerking tussen leraren en jeugdhulpverleners op school en de relatie met leraar competenties, Leenders, Delsing, Haasen, Scholte, 2023 Pedagogiek 43.2 (2023) 109-131; https://DOI.ORG/10.5117/PED2023.2.002.LEEN
- Internationale verkenning van vormen van inclusief onderwijs (2025); internationale-verkenning-van-vormen-van-inclusief-onderwijs.
- Beleidsalternatieven voor administratieve last toelaatbaarheidsverklaring (TLV) passend onderwijs (Harry Nijkamp LL.M, MSc – November 2024; Beleidsalternatieven voor administratieve lasten tlv
- Op naar geïntegreerde onderwijsvoorzieningen. https://www.rug.nl/staff/anke.de.boer/rapport_2021_definitief.pdf /
- Leidraad NJI: Start – Leidraad Zorg in Onderwijstijd
- Verslag bijeenkomst voorlopers (13 januari 2025); input van voorloperscholen (PO/SBO/SO en VO/VSO) met ervaringen en knelpunten uit de praktijk.
- Samen naar School in het Voortgezet Onderwijs (13 maart 2025); analyse van juridische en praktische belemmeringen rond SNS-klassen in het vo.

Themagroep Wetgeving inclusief onderwijs

- Agenda 1e bijeenkomst (20 mei 2025): afbakening van opdracht en planning.
- Gespreksverslag (20 mei 2025): onderwerpen: definitie inclusie, zorgplicht, leerrecht en acceptatieplicht.
- Verslag (24 juni 2025): analyse van TLV's, bekostiging, clusters en leerlingenvervoer; discussie over visie vs. reparatie.
- Opbrengst bijeenkomst (24 juni 2025): geconsolideerde opbrengst: voorstellen voor leerrecht, populatiebekostiging en integrale wet funderend onderwijs.
- Agenda 3e bijeenkomst (4 september 2025): visiepresentatie, fasering en prioritering
- Verslag (4 september 2025): notitie Paul Zoontjens, discussie over draagvlak, praktijkkennis, cultuuromslag en risico's.
- Opbrengst werksessie (4 september 2025); onderwerpen: fundamentele stelselwijziging: leerrecht, acceptatieplicht, integratie zorg–onderwijs, afschaffen TLV'en.
- Agenda (6 oktober 2025): bespreking conceptadvies onder redactie van René Lamers/ UNIT-2; herziene notitie Paul Zoontjens.
- Juridisch kader en jongerenperspectief
- Het algemene kader van verdragsrecht waaraan Nederland gebonden is (Paul Zoontjes, 2025); analyse van VN-verdrag Handicap (art. 24), verplichtingen voor NL en juridische consequenties.
- Schriftelijke inbreng LBVSO (24 juni 2025): standpunt jongeren: voorkeur voor nieuwe Wet Inclusief Onderwijs, met leerrecht, doorzettingsmacht en toegankelijkheidsnormen.

5. Toezicht in het Kader van Inclusief Onderwijs

Bosdriesz, M., & Van Veen, D. (2020). Input voor gewenste wijzigingen in wet- en regelgeving en toezicht ten behoeve van integratie van speciaal en regulier onderwijs. Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg.

Bosdriesz, M., & Van Veen, D. (2024). Samenwerkingsverbanden stimuleren inclusiever onderwijs: Negen regioportretten, voortgang en opbrengsten in de samenwerkingsverbanden en stappen vooruit voor inclusiever onderwijs. Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg.

Booth, T., & Ainscow, M. (2009). Index voor inclusie: Werken aan leren en participeren op school. Lemniscaat. (Oorspronkelijke Engelse versie 2002).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2023). Contouren werkagenda route naar inclusief onderwijs 2035. Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2024). Beleidskader: Met elkaar voor alle kinderen en jongeren werken aan een inclusieve leeromgeving. Ministerie van OCW.

Morera, M. C. (2025). Navigating the challenges of evaluating inclusive education. CAFIE.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2011). Kernthema's voor de bevordering van kwaliteit in inclusief onderwijs: Aanbevelingen voor de praktijk. European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2018). Analysis framework for mapping inclusive education policies. European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2018). Raising the achievement of all learners. European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2021). Kernthema's: Het ondersteunen van de ontwikkeling en uitvoering van beleid voor inclusief onderwijs. European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2022). De veranderende rol van specialistische voorzieningen in de ondersteuning van inclusief onderwijs. European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2024). Towards a multi-level, multi-stakeholder quality assurance, monitoring and accountability framework. European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

ECPO. (2019). Evaluatie passend onderwijs.

European Union. (2024). Roadmap for ensuring school success for all: A practical living guide for the implementation of the Council Recommendation on Pathways to School Success. European Union.

Inspectie van het Onderwijs, & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2018). Terug naar leren. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2023). Onderzoekskader PO/VO: De staat van het onderwijs. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2025a). De betrouwbaarheid van inspecteursoordelen: Een vignetonderzoek. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2025b). Internationale toezichtscan: Inclusief onderwijs in ontwikkeling: Inspiratie uit zes voorloperlanden voor Nederland. Inspectie van het Onderwijs.

NCOJ/SPO. (2021). Een goed voorbereide start: Samenwerking regulier en speciaal onderwijs. Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg.

Mezzanotti, C., & Calvel, C. (2023). Indicators of inclusion in education: A framework for analysis. OECD.

OECD. (2012). Equity and quality in education. OECD Publishing.

Onderwijsraad. (2020). Inclusiever onderwijs. Onderwijsraad.

Pagano, U. (2024). Towards inclusive education: The evaluation challenge. Science & Philosophy.

UNESCO. (2017). A guide for ensuring inclusion and equity in education. UNESCO Publishing.

Van Veen, D., & Van der Steenhoven, P. (2021a). Werken aan inclusiever basisonderwijs: Verkennend onderzoek onder basisscholen in Nederland. Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg.

Van Veen, D., & Van der Steenhoven, P. (2021b). Werken aan inclusiever voortgezet onderwijs: Verkennend onderzoek onder scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland. Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg.

Bijlage

Achtergrond leden themagroepen

De leden van de themagroepen hebben op persoonlijke titel bijgedragen aan de totstandkoming van deze adviezen. Hieronder staat een overzicht van de organisaties waarbij de leden werkzaam zijn of waarmee zij verbonden zijn. Deze vermelding dient ter informatie en duidt niet op een formeel standpunt van deze organisaties.

- Balans
- Basisschool De Korenaar Eindhoven
- Blosse
- Cadans Primair
- CBS De Grondtoon
- Cosis
- De Piloot
- De Regenboog
- Eduwiek
- Gemeente Rotterdam
- Gehandicapte Kind (oudervereniging)
- Heikei/Onderwijsgroep Buitengewoon
- Hogeschool Leiden
- Hogeschool Utrecht
- Hogeschool van Amsterdam
- Iederin
- Ingrado
- Inspectie van het Onderwijs
- Kentalis
- Kindcentrum de Vaart – Blosse
- Koers VO
- LBBO (Landelijk Bestuurlijk Belang Basisonderwijs)
- LBVSO (Landelijk Bestuurlijk Belang Voortgezet Speciaal Onderwijs)
- Marnix Academie
- Matrix Lyceum
- Meza Collega
- Mytylschool Roosendaal
- NCOJ/Platform Naar Inclusiever Onderwijs
- Nestas Scholengroep
- NHL Stenden Hogeschool
- Oudervereniging Balans
- Ouders & Onderwijs
- RENN4
- Rijksuniversiteit Groningen
- Roelof van Echten College
- SBO De Kans
- ’s Heeren Loo Onderwijs
- Samenwerkingsverband Amsterdam
- Samenwerkingsverband Amsterdam-Diemen
- Samenwerkingsverband Dordrecht
- Samenwerkingsverband Zout
- Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs
- Siméa (namens cluster 2 instellingen)
- Steunpunt Passend Onderwijs
- Tilburg Universiteit (Emeritus-hoogleraar Onderwijsrecht)
- Universiteit van Amsterdam
- VGN (Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland)
- Visio

- VIVIS (namens cluster 1 instellingen)
- VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
- VO-raad
- Vrije Universiteit Amsterdam
- VSO Jacobus Fruytier Scholengemeenschap

Deze brochure is een uitgave van:

Rijksoverheid
Postbus 00000 | 2500 AA Den Haag
T 0900 654 32 10 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

Ontwerp: OSAGE, Utrecht

Juli 2026