

## De brug van gisteren naar morgen: inclusiever onderwijs in een inclusievere samenleving

Propositie Onderwijspartners<sup>1</sup> op inclusiever onderwijs- en jeugdbeleid | 20 januari 2022

*“Alle kinderen, jongeren en gezinnen verdienen het om tijdig passende hulp te krijgen wanneer zij die nodig hebben. We moeten daarom hard werken aan een goed en houdbaar jeugdstelsel. Momenteel staat dat onder grote druk. Daarom nemen gemeenten en Rijk ook nu al maatregelen en voorbereidingen om de uitgaven te beperken. Doorgaan op dezelfde weg is geen optie.”<sup>2</sup>*

### Aanloop tot een Hervormingsagenda Jeugd

Met dit statement luidde voormalig staatssecretaris Blokhuis in juni 2021 de ontwikkeling van een Hervormingsagenda Jeugd in. Een agenda om te zorgen dat het stelsel wordt verbeterd en de uitvoering versterkt. De basis voor de Hervormingsagenda ligt in afspraken over jeugdhulp tussen Rijk en VNG<sup>3</sup> en de uitspraak van de Commissie van Wijzen<sup>4</sup>.

Inmiddels is er ruim een half jaar verstreken. Er is een nieuw kabinet en een regeerakkoord met een extra financiële uitdaging op jeugdhulp, werkgroepen zijn in opdracht van de vijfhoek<sup>5</sup> aan de slag gegaan met bouwstenen voor de Hervormingsagenda en Rijk en gemeenten buigen zich over interbestuurlijke en financiële verhoudingen en een meerjarig financieel kader.

De raden, sectorraden en de VNG willen meer werk maken van inclusiever onderwijs. De Hervormingsagenda biedt een goede aanleiding om inclusiever onderwijs in een inclusievere samenleving gezamenlijk en voortvarend op te pakken. Wens is te komen tot een gezamenlijke leidraad voor inclusiever onderwijs- en jeugdbeleid, die richting kan geven aan de uitwerking van de Hervormingsagenda. Daarbij is integraal werken aan maatschappelijke vraagstukken, over sectoren heen, het uitgangspunt met als doel een samenleving waarin iedereen actief kan meedoen en kansen krijgt. Daar waar het om kinderen en jongeren gaat, kunnen onderwijs en gemeenten dit alleen samen doen. Deze propositie van de PO-Raad en VO-raad samen met de sectorraden vormt daarvoor het uitgangspunt.

### Onderwijs en jeugdhulp: parallelle sporen

Kinderen en jongeren samen laten opgroeien door inclusiever onderwijs, is sinds 2019 de stip op de horizon voor de raden en sectorraden. Dat streven is versterkt door het advies van de Onderwijsraad<sup>6</sup> en de visie van de VNG<sup>7</sup> en in de Kamerbrief Verbeteragenda Passend Onderwijs<sup>8</sup> als richting overgenomen. Daarnaast zijn er meer initiatieven in het land zichtbaar, zoals de partners van de Inclusieversneller<sup>9</sup> en de Beweging naar Inclusiever Onderwijs<sup>10</sup>. Onderwijs en gemeenten vinden elkaar in de opdracht kinderen en jongeren goed onderwijs te bieden, ieder kind echt te zien, hun kansen voor ontwikkeling te optimaliseren en hen te begeleiden en ondersteunen op weg naar een

<sup>1</sup> Met onderwijspartners wordt bedoeld: PO-Raad, VO-raad, Sectorraad GO, Netwerk LPO, Sectorraad swv vo (en mogelijk nog Sectorraad Pro)

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/03/ruim-%E2%82%AC13-miljard-extra-naar-gemeenten-voor-tekorten-jeugdzorg-in-2022>

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/06/02/afspraken-rijk-vng-2022>

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/05/18/jeugdzorg-eeen-onderwerp-van-aanhoudende-zorg>

<sup>5</sup> Bestaande uit gemeenten, Rijk, zorgprofessionals, zorgaanbieders, cliëntenorganisaties

<sup>6</sup> <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2020/06/23/steeds-inclusiever>

<sup>7</sup> [https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/20201111\\_brief-parlement\\_inbreng-vng-vooral-evaaluatie-passend-onderwijs.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/20201111_brief-parlement_inbreng-vng-vooral-evaaluatie-passend-onderwijs.pdf)

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/04/kamerbrief-evaluatie-en-verbeteraanpak-passend-onderwijs>

<sup>9</sup> <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/inclusieversneller/>

<sup>10</sup> <https://www.naarinclusieveronderwijs.nl/content/actueel/actueelindex>

volwaardige plek in de samenleving waarin iedereen meedoet volwassenheid. Een stevige basis op school, thuis, op de opvang en in hun vrije tijd, aansluitend bij de wensen van leerlingen en ouders, is hiervoor het fundament. Onderwijs en zorg vormen daarbij een continuüm.

Dat daarvoor intensieve samenwerking nodig is tussen onderwijs<sup>11</sup>, kinderopvang<sup>12</sup> en gemeenten, is inmiddels alom erkend. De afgelopen jaren heeft die samenwerking en verbinding op allerlei manieren vaster vorm gekregen, bijvoorbeeld door verruiming van wettelijke mogelijkheden en ruimte om te experimenteren, (praktijkgericht) onderzoek, het versterken van de kennisinfrastructuur en het stimuleren van een landelijke beweging als Met Andere Ogen<sup>13</sup>, waarvoor de lokale praktijk de inspiratiebron is en mooie voorbeelden van integraal beleid beter zijn ontsloten.

Toch komt die verbinding soms ook moeizaam tot stand. De ministeries,(sector)raden en de VNG opereren nog te los van elkaar. De Hervormingsagenda Jeugd ontstaat, terwijl een Verbeteragenda passend onderwijs gaande is. Onderwijs en gemeenten balanceren tussen hun eigen wettelijke opdracht en het streven naar integraliteit, tussen behoefte aan collectieve verbetering en individueel maatwerk, tussen de roep om ruimte en de werkelijkheid van gedetailleerde regelgeving. En dat in een tijd waarin schaarste aan mensen en middelen aan de orde van de dag is.

Het realiseren van die echte stip op de horizon, een inclusievere samenleving waarin gelijke sociale kansen voor kinderen en jongeren op alle gebieden het leidend principe is, is daarmee een grote opgave. We blijven echter geloven dat het kan. Omdat het moet.

### **Visie van het onderwijs op Inclusiever Onderwijs**

Onderwijs is één van de sleutels om tot een inclusievere samenleving te komen. Nederland heeft een hoogwaardig kwaliteitsniveau van het onderwijs<sup>14</sup>. Het speciaal onderwijs is daarin sterk ontwikkeld. De onderwijspartijen spreken bewust over *Inclusiever* onderwijs omdat er (ook) kinderen zullen zijn die baat hebben bij de context van het gespecialiseerd onderwijs. Voor een grotere meerderheid van de leerlingen geldt dat er inclusievere mogelijkheden, binnen of dichtbij, het regulier onderwijs gecreëerd kunnen worden. In het land zijn inmiddels 120 regionale en lokale initiatieven die experimenteren met diverse varianten regulier en speciaal onderwijs. Het onderwijs zet hiermee zelf kleine en grote stappen, passend bij de context, de leerlingen, docenten en het ondersteunend personeel. Het onderwijs ziet Inclusiever Onderwijs en de discussie over kansengelijkheid in elkaars verlengde. In de strategische agenda van de PO-Raad (juni 2022) en VO-raad (juni 2023) verwachten we dat de ambities op inclusiever onderwijs en kansengelijkheid verder uitgewerkt gaan worden.

Als onderwijspartijen zijn we het met elkaar eens dat doorgaan op dezelfde weg geen optie meer is. Daarmee miskennen we op rijksniveau de ernst van een onhoudbaar stelsel, op lokaal niveau de inspanning om tot domeinoverstijgend, verbindend beleid te komen en op kindniveau de urgentie om de context te versterken waarin zij opgroeien en zich naar vermogen moeten kunnen ontwikkelen.

### **Onderwijs en gemeenten bouwen samen aan een stevig fundament**

In onze visie bouwen onderwijs en gemeenten samen aan het fundament voor een inclusievere samenleving. Met passend, inclusiever onderwijs komt een inclusievere samenleving dichterbij.

---

<sup>11</sup> Waar we spreken over onderwijs bedoelen we in dit verband ook de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

<sup>12</sup> [Welke soorten kinderopvang zijn er? | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>13</sup> [www.aanpakmetandereogen.nl](http://www.aanpakmetandereogen.nl)

<sup>14</sup> De Staat van het Onderwijs, 2019

En de Hervormingsagenda Jeugd kan daarbij helpen met een duidelijke visie en concrete maatregelen. Hiervoor zien de sectorraden de volgende prioriteiten:

### 1. Een doorlopende ontwikkelingslijn

Voor kinderen en jongeren is het van groot belang dat zij zich kunnen ontwikkelen zonder onderbrekingen. Om een doorlopende ontwikkelingslijn te garanderen is het belangrijk dat het onderwijs samenwerkt met de voorschoolse educatie en de naschoolse kinderopvang en met het middelbaar en hoger beroepsonderwijs.

De noodzaak van een doorgaande ontwikkelingslijn gaat hand in hand met continuïteit in (preventieve) ondersteuning en begeleiding. Daarom is het belangrijk dat er vanaf het eerste begin samenwerking is tussen opvang, onderwijs, jeugdhulp en gemeenten en dat problemen die in alle sectoren spelen, zoals schaarste aan personeel en middelen, zoveel mogelijk gezamenlijk het hoofd worden geboden. Door consequent te blijven investeren in die sterke basis op school, thuis, op de opvang en in de vrije tijd, zetten we stappen op weg naar een inclusieve samenleving.

### 2. Vasthouden aan het vergezicht: ontwikkeling naar de school als inclusieve leefwereld

Het perspectief van de school als leefwereld voor kinderen en jongeren verdient versterking. De school als inclusieve mini-samenleving, waarin goed onderwijs wordt geboden, variëteit wordt omarmd en de context waarin een kind opgroeit en zich ontwikkelt, nog meer als uitgangspunt wordt genomen. Een sterke pedagogisch-didactische basis op school, met passend onderwijs voor ieder kind, is het fundament voor een kansrijke ontwikkeling. Door realistische verwachtingen te combineren met lage drempels en kinderen en jongeren ruimte en mogelijkheden te bieden om in eigen tempo te leren en te ontwikkelen. In dit spectrum levert ook het gespecialiseerd onderwijs een bijdrage aan de ambitie om te komen tot een inclusieve maatschappij. De expertise van het gespecialiseerd onderwijs kan namelijk actief benut worden in het reguliere. Dankzij deze vorm van onderwijs – die blijft bestaan voor leerlingen die daar behoefte aan hebben – kunnen jongeren alsnog deelnemen aan de samenleving.

Hoe sterker de basis op school en thuis, hoe meer daar – in het gewone leven – kan worden opgepakt, hoe groter de ontwikkelkansen van kinderen en jongeren en hoe kleiner naar verwachting het beroep op jeugdhulp zal zijn. Een sterke basis op school heeft een preventief effect en is een beschermende factor voor alle kinderen en jongeren.

Als zij (tijdelijk) meer ondersteuning nodig hebben, dan kan dat met inzet van partners worden toegevoegd op de plaats waar kinderen en jongeren dagelijks zijn en zich ontwikkelen. De school moet in staat zijn en blijven om onderwijsondersteuning te bieden. Met inzet van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de gemeente kan aanvullende hulp worden georganiseerd als dat nodig is.

Voor een deel van de kinderen en jongeren zal een speciale onderwijssetting altijd de best passende plek blijven. Ook voor het speciaal onderwijs geldt in hoge mate het belang van een sterke pedagogische en didactische basis. In de dagelijkse praktijk van het speciaal onderwijs is wel extra schoolgebonden zorg nodig om kinderen en jongeren goed onderwijs te geven. Vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor kinderen en jongeren is samenwerking tussen onderwijs, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten hierin urgent.

Het hier beschreven vergezicht komt tegemoet aan de wensen in het regeerakkoord om te streven naar inclusiever onderwijs, naar nul onnodige thuiszitters maar ook een aanpak voor kwetsbare wijken door een rijke schooldag en inclusiever onderwijs<sup>15</sup>.

### 3. Partnerschap en vertrouwen op het hoogste niveau

Zorgen voor een sterke basis op school en thuis is wat onderwijs en gemeenten bindt. Onderwijs en gemeenten zijn hierin complementair en samenwerking is zoals gezegd dan ook onontbeerlijk. Gemeenten kunnen vanuit hun wettelijke mogelijkheden veel toevoegen aan het onderwijs, helpen om de pedagogische context op school te versterken en helpen om te voorkomen dat kinderen en jongeren uitvallen of zwaardere zorg nodig hebben. Het gaat dan in ieder geval om samenwerking op de wettelijke gemeentelijke domeinen van waaruit kan worden bijgedragen aan inclusiever onderwijs, zoals jeugdgezondheidszorg, leerplicht, leerlingenvervoer, (onderwijs)huisvesting, jeugdhulp en het vergroten van bestaanszekerheid. Het is belangrijk dat onderwijs, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten vanuit hun eigen opdracht én vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor inclusie, elkaar goed blijven vinden en de dialoog blijven voeren over hun rol en bijdragen aan een inclusieve samenleving en ontwikkeling van kinderen. Zij – wij samen! – zijn de dragers van de transformatie en een andere cultuur van samenwerken en verbinden. Hierbij is het belangrijk om elkaars dynamiek en taal te begrijpen.

### 4. Bestuurlijke bindende afspraken tussen onderwijs en gemeenten

Om dit partnerschap te bekrachtigen, is het belangrijk om ‘aan de voorkant’ bestuurlijke afspraken te maken die niet vrijblijvend zijn. Er is vrijwel geen wettelijke grond voor samenwerking in het sociaal domein<sup>16</sup>. Preventie in de zin van voorkomen van individuele jeugdhulp, is niet vastgelegd in de Jeugdwet en valt onder het (preventieve) jeugdbeleid van gemeenten en het Rijk. Dat zorgt voor onduidelijkheid. Het zou goed zijn om de samenwerking op preventie die wettelijke grond wél te geven. Niet zozeer omdat het dan afdwingbaar is, maar meer om bewustwording van samenwerken aan eenzelfde doel en actief partnerschap te stimuleren.

Inzicht in en afstemming op de plannen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten, bijvoorbeeld in een ‘integraal OOGO’, kan hierin behulpzaam zijn. Doel is transparantie over elkaars plannen en begrotingen.

Bindende afspraken, die aan de voorkant worden vastgesteld, gelden wat ons betreft in elk geval voor de volgende thema’s:

- Het verlenen van ontheffing van de leerplicht alleen in gezamenlijkheid en na integrale afweging door onderwijs en gemeente (jeugdgezondheidszorg, leerplicht, jeugdhulp). Het verminderen van vrijstellingen door een betere verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Als het lukt om meer kinderen en jongeren aan het onderwijs te laten deelnemen, dan zal ook een herijking van onderwijs- en zorgmiddelen nodig zijn. Concreet kan dit betekenen dat voor extra leerlingen extra middelen nodig zijn.
- Preventieve inzet van jeugdhulp op school met als doel de school als leefwereld te versterken en kinderen en jongeren passend onderwijs en passende ondersteuning te bieden. Zie het voorbeeld uit Leeuwarden in de bijlage.
- Onderwijszorgarrangementen voor kinderen en jongeren die zonder zorg niet aan het onderwijs kunnen deelnemen. Wens is om dit dan zo collectief, effectief en eenvoudig mogelijk te organiseren voor alle kinderen en jongeren die op die school zorg nodig

<sup>15</sup> [coalitieakkoord-2021-2025 \(2\).pdf](#)

<sup>16</sup> <https://voordejeugd.nl/nieuws/onderzoek-naar-wettelijke-knelpunten-ontwikkelen-over-de-grenzen-heen/>

hebben. Er moet voldoende ruimte blijven voor onderwijs en gemeenten om per schoolsoort accenten te kunnen leggen in het type ondersteuning dat wordt geboden.

- Open communicatie op de weg naar inclusief onderwijs in een inclusieve samenleving en ieders bijdrage daaraan.
- Dialoog over en transparantie op ieders begroting én planvorming.
- Samen blijven leren, systematisch verbeteren wat werkt en stopzetten wat niet werkt.

## 5. Hybride financiering als onderdeel van de afspraken

In de dialoog over een eventuele verdere afbakening van onderwijsondersteuning en jeugdhulp komt onder meer naar voren dat verschillende vormen van jeugdhulp wellicht passender, effectiever en efficiënter vanuit het onderwijs verzorgd kunnen worden, zoals huiswerk- en stagebegeleiding en dyslexiezorg<sup>17</sup>. Dat roept de vraag op welke hulpvragen bij het gewone leven horen, wat hierin de rol van ouders, opvang of onderwijs is en welke hulpvragen zo specifiek of zwaar zijn dat (individuele) ondersteuning nodig is, bekostigd uit gemeenschapsgeld. De Hervormingsagenda kan het risico van afschuiven met zich meebrengen. Dat afschuiven willen we als onderwijs tegenhouden. Werken vanuit de inhoudelijke opgave is het uitgangspunt.

Onze verwachting is dat er altijd een ‘grijs gebied’ zal blijven van hulp- en ondersteuningsvragen waaraan het onduidelijk is tot wiens verantwoordelijkheid ze behoren.

Het onderwijs is nu niet toegerust om op meer ondersteuningsvragen in te spelen dan op dit moment het geval is. Zonder de samenwerking met en bijdragen van gemeenten is dat in elk geval niet mogelijk. De vraag is ook of een scherpe afbakening tussen onderwijsondersteuning en jeugdhulp behulpzaam is om kinderen en jongeren in hun dagelijkse context beter te ondersteunen. Het bundelen van budgetten voor onderwijs en jeugdhulp ten behoeve van dit ‘grijze gebied’ is constructiever. Er zouden landelijk dekkende afspraken moeten komen over hybride financiering. Hybride financiering kan worden ingezet op de plaats waar een hybride ondersteuningsvraag aan de orde is. De (tijdelijke) middelen die uit het Nationaal Programma Onderwijs beschikbaar zijn voor onderwijs en gemeenten, kunnen de (ontwikkel)mogelijkheden hiervoor wellicht vergroten. Alleen samen kunnen we bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen in een meer inclusieve samenleving.

Het is aan de lokale partijen om te bepalen hoe de verhouding moet liggen van de inleg van de middelen voor een gezamenlijk financieringsbudget. Dat onderdeel is in deze notitie nog niet uitgewerkt. In de gesprekken tussen de VNG en de raden gaan we daar richtlijnen voor ontwikkelen zodat de lokale partijen die als richting kunnen benutten.

## Naar een volgende fase

Zoals in de inleiding gezegd willen we als sectorraden met de VNG komen tot een gezamenlijke overkoepelende visie op en leidraad voor samenhangend, inclusievere en duurzaam onderwijs- en jeugdbeleid, die richting kan geven aan de uitwerking van de Hervormingsagenda en de Verbeteragenda passend onderwijs.

Als sectorraden willen we met onze leden onze visie hierop verder aanscherpen en hen ondersteunen bij de opgave waar zij dagelijks voor staan. Deze propositie vormt de basis voor het vervolgesprek daarover.

---

<sup>17</sup> Overheveling zorg voor ernstige enkelvoudige dyslexie naar het onderwijs? Onderzoek naar de financiële, Juridische en uitvoeringsconsequenties, Significant en Oberon, in opdracht van het ministerie van VWS, december 2021.

In de bijlage bij deze propositie wordt een aantal voorbeelden uitgewerkt over;

- Leeuwarden, waar de gemeente en het onderwijs samen een jeugdwerker op school bekostigen;
- De staat van de Utrechtse jeugd
- Amsterdam; Op verzoek van het onderwijs worden de NPO-middelen niet ingezet voor professionalisering, maar voor jeugdzorg;
- In Den Haag zijn gefixeerde percentages afgesproken voor een collectieve financiering (gezamenlijk geld).