

Reactie op advies ‘*Steeds Inclusiever*’ van de Onderwijsraad
(juni 2020, Den Haag)



Dolf van den Berg, namens de TOO

Inleiding

Eind juni 2020 verscheen het advies ‘*Steeds Inclusiever*’ van de Onderwijsraad. De Taskforce Ontwikkelingsgericht Onderwijs (TOO) onderschrijft de gedachten die in dit advies zijn verwoord. Begrippen zijn goed afgebakend en zorgvuldig omschreven, de verschillen met passend onderwijs worden aangegeven, en de drie aanbevelingen zijn duidelijk uitgewerkt. In deze notitie belicht de TOO de kenmerkende aspecten van dit advies. Vanuit zijn taakstelling wil de TOO zich sterk maken voor en een bijdrage leveren aan inclusiever onderwijs.

Naar onze mening hadden twee aspecten best meer belicht mogen worden. We missen een schets van een verantwoorde innovatie-aanpak voor een adequate implementatie van inclusief onderwijs. Daarnaast ontbreekt een onderwijs-pedagogisch concept dat de rechten van kinderen erkent. Zo’n concept moet ten grondslag liggen aan zowel passend onderwijs als aan inclusief onderwijs, zodat de onderwijspraktijk erop kan worden afgestemd. In dit kader zou er meer aandacht moeten zijn voor vormen van ontwikkelingsgericht onderwijs als basis voor de onderwijsondersteuning en -toerusting die volgens het advies prioriteit hebben. In deze reactie komen we op beide punten nader terug.

Het gaat erom dat alle kinderen, ook kinderen met een beperking, in hun eigen buurt samen naar een reguliere school kunnen, waar ze de juiste ondersteuning krijgen. In het advies worden voorbeelden van zulke scholen beschreven. Het is een uitingsvorm van de beweging in de richting van een meer inclusieve samenleving. We verwijzen in dit kader naar de website www.naarinclusieveronderwijs.nl die voor scholen en professionals een vraagbaak kan zijn en als ontmoetingsplaats kan dienen voor het uitwisselen van kennis en ervaring.

In mijn essay ‘*De toekomst van ons onderwijsstelsel*’ (2020)¹ verwees ik naar de dertiende voortgangsbrief passend onderwijs van het Ministerie van Onderwijs (2019). Daaruit blijkt dat veel mensen er benieuwd naar zijn hoe passend onderwijs en inclusief onderwijs met elkaar samenhangen (pag. 21). Het wordt als wenselijk gezien dat we met elkaar bepalen wat er nog meer nodig is om ervoor te zorgen dat in de toekomst iedere leerling, ongeacht de beperking of het (leer)probleem, zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen. Er is een groeiend verlangen naar een inclusieve samenleving waarin iedereen erbij hoort en verschillen er mogen zijn. Voor het onderwijs betekent dit dat geen kind tussen wal en schip valt. We gaan kinderen dus niet meer apart zetten: ‘soortgenoten’ plaatsen we niet meer bij elkaar. Het

¹ Uitgegeven bij Gompel & Svacina in Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch.

uiteindelijke doel is dat ieder kind kansrijk en eerlijk onderwijs krijgt in een inclusieve samenleving.

David Mitchell laat in zijn boek *'Gelijke kansen in de school. Diversiteit in vijf thema's'* (2017)² zien hoe veelzijdig, complex en dynamisch inclusief onderwijs kan zijn. Hij omschrijft inclusief onderwijs als volgt: 'Inclusief onderwijs kan worden gedefinieerd als onderwijs dat past bij de talenten, interesses, waarden en ervaringen van leerlingen – en hun behoefte om om te gaan met hun leeftijdsgenoten in al hun diversiteit. Het is een veelzijdig concept dat van onderwijzers op alle niveaus in het systeem vraagt om te zorgen voor visie, plaatsing, curriculum, beoordeling, lesgeven, acceptatie, toegankelijkheid, ondersteuning, middelen en leiderschap' (pag. 266).

Volgens Mitchell is het versterken van de rechten van kinderen met een beperking een belangrijk kenmerk van inclusief onderwijs. Hij verwijst naar het VN-Verdrag inzake rechten van personen met een handicap (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UNCRPD), dat van kracht werd op 3 mei 2008 en in februari 2016 door honderd zestig landen is geratificeerd. Artikel 24 van dit verdrag gaat specifiek over onderwijs. Dit artikel stelt onder meer dat personen met een beperking toegang hebben tot inclusief onderwijs en wel op basis van gelijkheid met anderen in de gemeenschap waarin zij leven. Tevens worden er doeltreffende, op het individu toegesneden, ondersteunende maatregelen genomen waarbij niemand wordt uitgesloten (pag. 215-216, 234, 239, 258).

Geen kind mag tussen wal en schip vallen.

Kenmerkende aspecten van het advies *'Steeds Inclusiever'*

In het advies *'Steeds inclusiever'* wordt het begrip inclusief onderwijs zorgvuldig omschreven. 'Het houdt in dat leerlingen en studenten met een beperking de benodigde ondersteuning en toerusting krijgen om naar school te kunnen. En in de tweede en derde plaats dat hun school of opleiding dicht bij huis is en dat ze samen met andere leerlingen en studenten zonder een beperking onderwijs volgen. De combinatie van alle drie de elementen vormt de stip aan de horizon'.³

Op basis van deze drie elementen wordt het begrip inclusief onderwijs afgebakend en wordt er ook een prioriteitsvolgorde aangegeven.

Het advies geeft een antwoord op de vraag wat er nodig is om tot inclusiever onderwijs te komen. De Onderwijsraad doet drie aanbevelingen: a) de ondersteuning en toerusting op alle scholen waarborgen, b) de onderwijssoorten, zoals het regulier en het speciaal onderwijs, dichter bij elkaar brengen, en c) de bekostiging, het toezicht en de regelgeving in lijn brengen met het streven naar inclusiever onderwijs. Deze zaken liggen vooral in de randvoorwaardelijke sfeer.

² Uitgegeven bij Pica te Huizen.

³ Uit de samenvatting van het advies.

De raad stelt ook voor om de zorgplicht in het primair en het voortgezet onderwijs in vier opzichten te verbreden:

1. Het bieden van lichte onderwijsondersteuning en -toerusting.
2. Het bieden van lichte zorg in de vorm van maatschappelijke, psychologische, pedagogische en medische ondersteuning en toerusting.,
3. Het bieden van loopbaanondersteuning en -toerusting.
4. Het helpen van ouders bij het vinden van een nieuwe school wanneer de huidige school de zwaardere ondersteuning en toerusting niet kan bieden.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen lichte en zwaardere ondersteuning. Bij lichte ondersteuning gaat het om kleine aanpassingen op school. Van alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs wordt verwacht dat zij deze ondersteuning bieden. Uiteindelijk is het de bedoeling dat er voor de lichte ondersteuning en toerusting een landelijke norm wordt ontwikkeld. Bij zwaardere ondersteuning gaat het om meer ingrijpende aanpassingen. Er wordt niet van alle scholen verwacht dat ze deze zwaardere vormen van ondersteuning bieden.

De raad probeert de verschillen tussen passend en inclusief onderwijs duidelijk aan te geven. Zo gaat het bij passend onderwijs niet alleen om leerlingen met een beperking, maar vooral om leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte. Ook heeft passend onderwijs minder een langetermijnperspectief voor ogen dan inclusief onderwijs. 'Het langetermijndoel van inclusiever onderwijs is dat steeds meer scholen voor steeds meer leerlingen met een beperking klaar staan om ondersteuning en toerusting te combineren met thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking' (pag. 35).

Het afbakenen van de doelgroep is volgens de Onderwijsraad een voorwaarde om gericht beleid te kunnen voeren. Bij inclusief onderwijs is de doelgroep duidelijk afgebakend: het gaat om leerlingen en studenten met een beperking. Bij passend onderwijs is dat niet het geval. Het is de vraag of dit onderscheid tussen passend onderwijs en inclusief onderwijs houdbaar is.

Het is prijzenswaardig dat het advies ook aandacht besteedt aan maatwerk voor leerlingen met een beperking (pag. 62-63). Er wordt gewezen op mogelijkheden om aanpassingen aan te brengen in de structuur van het onderwijs, in de wijze waarop les wordt gegeven, in het tempo waarin leerlingen onderwijs volgen, in de wijze waarop teams worden gevormd, in de roostering, et cetera. De keuze voor het leerstofjaarklassensysteem is volgens de Onderwijsraad geen wettelijke noodzaak. De ruimte om - binnen de kaders - van dit systeem af te wijken, wordt door scholen echter nog weinig benut (pag.62).

In het advies wordt het maatwerk nogal 'zuinig' beschreven. Zoals eerder aangegeven, missen we een fundamentele innovatie-aanpak, die is gekoppeld aan een onderwijs-pedagogisch concept als drager van verandering. Op beide aspecten gaan we nader in.

Een belangrijk kenmerk van inclusief onderwijs is het versterken van het recht op goed onderwijs van kinderen met een beperking.

Zoeken naar de juiste innovatie-aanpak

De hamvraag is hoe scholen te leiden naar inclusiever onderwijs. Er staan veel mooie woorden in het advies, maar er wordt in beginsel een redenering gevolgd ‘van beleid naar uitvoering’ en ‘van regels en normen naar implementatie’. Wordt er niet te veel een soort machine gebouwd die zich in de praktijk tegen ons keert? Is het zo niet te veel een proces van boven naar beneden en van voren naar achteren (beleid-uitvoering)? De werkelijke opgave van inclusiever onderwijs begint bij de scholen zelf, met hun zorg voor de kinderen met een beperking. Veel kan van bovenaf niet geregeld worden. Zo is het nog maar de vraag of het verstandig is om een landelijke norm te ontwikkelen voor lichte ondersteuning en toerusting. Waarom mag deze norm niet variëren? Wordt er niet te veel bestuurlijke drukte georganiseerd en is er niet te weinig inhoudelijke voortgang?

Wat hebben scholen nodig? Ondersteuning bij de ontwikkeling van hun missie en visie, gevarieerde criteria voor acceptatie en toegankelijkheid, suggesties voor een goede curriculumopbouw, adviezen voor beoordeling, een website waar zij vragen kunnen stellen aan deskundigen, een ontmoetingsplaats voor het uitwisselen van kennis en ervaring, praktijkvoorbeelden van andere scholen; om al deze zaken gaat het. Het gaat niet om de verandering van één aspect, maar om een fundamentele ombouw van de hele school(organisatie). Dit vereist de formulering van strategische uitgangspunten, het samen zoeken naar de essentie van het onderwijs, en het in de praktijk ontwikkelen van vormen van inclusief onderwijs.

Deze gedachte staat haaks op een papieren werkelijkheid. Daarom is het van belang aandacht te besteden aan *een variatie van innovatieve ontwerpschema's*, waarbij scholen uitgaan van vragen die te maken hebben met het leerlingbeeld van leraren, de daaruit afgeleide pedagogische kernwaarden en de daarop gebaseerde missie en visie van de school⁴. Vanuit zo'n ontwerpschema kan elke school voorstellen formuleren voor de (her)inrichting van meer inclusief onderwijs. Om inzicht te krijgen in aspecten van kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid, is het noodzakelijk dat deze ontwikkelingen extern worden gemonitord.

Een inclusieve school is een plek waar iedereen welkom is.

Meer aandacht voor het onderwijs-pedagogisch concept van ontwikkelingsgericht onderwijs als basis voor onderwijsondersteuning

Hoe ongewis de toekomst van ons onderwijs ook is, ze moet in ieder geval worden besproken op het niveau van de essentiële verscheidenheid (verschillen) en de verbondenheid tussen leerlingen. We vragen ons af of het maatwerk zoals beschreven door de Onderwijsraad (zie hierboven) voldoende is om niet alleen passend onderwijs, maar ook inclusiever onderwijs te

⁴ Voor een nadere uitwerking verwijs ik naar: Taskforce Ontwikkelingsgericht Onderwijs (2020). *Onderwijs na Covid-19*. Deel 3. Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch: Gompel&Svacina.

realiseren.

Onze traditionele ‘onderwijsgrammatica’⁵ is niet meer toereikend om tegemoet te komen aan de verscheidenheid en verbondenheid tussen de leerlingen. Kenmerkend voor deze grammatica is het traditionele leerstofjaarklassensysteem: leerlingen zijn op basis van de beginselen van gelijkheid en gelijktijdigheid ingedeeld in klassen, kennis is verdeeld over los van elkaar staande schoolvakken, er is sprake van strakke tijdsnormeringen en er is een overdreven nadruk op collectieve proefwerkweken en toetsingen.

De onderwijstrajecten van leerlingen dienen veel gevarieerder vorm en inhoud te krijgen. Met name de beginselen van gelijkheid en gelijktijdigheid moeten worden afgebouwd. Bij gelijkheid gaat het om de doelen, de leerstof, de benadering van de leerlingen en de inhoud van de toetsing. Gelijktijdigheid heeft betrekking op de tijdstippen en de duur van de lessen, de lessentabel en de overgangsnormen.

In het gangbare onderwijs biedt ‘het gemiddelde’ houvast om beleid te maken. Wanneer we de huidige onderwijsgrammatica niet fundamenteel wijzigen, zal geen enkele onderwijsorganisatie in staat zijn om inclusief onderwijs te realiseren.

De geldende wet- en regelgeving schrijft voor dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen. Het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen. In internationale verdragen wordt benadrukt dat ieder kind, zonder discriminatie van welke aard dan ook, recht heeft op onderwijs dat is gericht op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind. In de reguliere onderwijspraktijk worden deze wetten en verdragen slechts gebrekkig gerealiseerd. Daarom zet de TOO zich in voor ontwikkelingsgericht onderwijs met als centrale elementen: verscheidenheid en verbondenheid.⁶

De kern van een ontwikkelingsgericht onderwijssysteem is dat elke leerling, in dialoog met de ander, een individuele leerroute volgt waarin zijn ontwikkeling centraal staat. Het is verstandig om op een gedifferentieerde wijze beleid te ontwikkelen: eerst voor ontwikkelingsgericht (passend) onderwijs en daarna voor inclusiever onderwijs. ‘Als zodanig is passend onderwijs een loot aan de stam van ontwikkelingsgericht onderwijs, maar tevens een voorportaal van inclusief onderwijs’ (Dolf van den Berg, 2020, pag. 81).

Inclusief onderwijs is een kinderrecht.

⁵ Dolf van den Berg: ‘De toekomst van ons onderwijsstelsel’ (pag. 23).

⁶ Voor een nadere uitwerking verwijs ik naar: Taskforce Ontwikkelingsgericht Onderwijs (2020). *Onderwijs na Covid-19*. Deel 2. Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch: Gompel&Svacina.