

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-34

Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport

Nr. 429

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 januari 2025

Hierbij zend ik u de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst voor onderwijsministers op 21 en 22 januari 2025 in Warschau, Polen.

De informele bijeenkomst wordt georganiseerd door het Poolse EU-voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Vanwege andere verplichtingen kunnen de Minister en ikzelf niet aanwezig zijn tijdens de Raad. Nederland zal hier ambtelijk vertegenwoordigd worden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul

GEANNOTEEERDE AGENDA INFORMELE BIJENKOMST ONDERWIJSMINISTERS 21-22 JANUARI

Centraal tijdens deze informele bijeenkomst staat het onderwerp «inclusief onderwijs». Een informele bijeenkomst wordt door het voorzitterschap zelf georganiseerd en kent een laagdrempeliger karakter dan de reguliere Raden in Brussel. De onderwerpeuze komt daarmee ook van het voorzitterschap zelf.

Tijdens de informele bijeenkomst zullen in ieder geval twee thema's op de agenda staan:

- Het «preventieve aspect» van inclusief onderwijs en uitdagingen in de implementatie van beleid hierop.
- Evidence-informed verandering en de strategische implementatie van inclusief onderwijs van hoge kwaliteit.

De precieze invulling van de gevraagde inbreng door de lidstaten is nog niet bekend. Ook is niet precies duidelijk welke definitie van «inclusief onderwijs» het voorzitterschap gebruikt. Daarom zal de inbreng hieronder vanuit bestaand en aangekondigd Nederlands beleid over inclusief onderwijs worden gegeven.

Discussie 1: het «preventieve aspect» van inclusief onderwijs en uitdagingen in de implementatie van beleid hierop.

Achtergrond

Het Poolse voorzitterschap stelt dat inclusief onderwijs wordt gezien als een manier om een eerlijk, weerbaar en hecht Europa te creëren. Dit geldt in het bijzonder voor het onderwijzen van actieve burgers die samenwerken naar een toekomst met respect voor gelijkwaardigheid en diversiteit. Ieder individu, onafhankelijk van achtergrond, vaardigheden en socio-economische status heeft hiermee toegang tot dit onderwijs, waarmee de grondoorzaken van ongelijkheid, discriminatie en sociale uitsluiting aangepakt worden.

Naast gelijkwaardige toegang tot onderwijs kan deze inclusieve benadering ook ongelijkheid in (verwachte) onderwijsresultaten doen afnemen, en daarmee de stap naar verschillende vormen van vervolgonderwijs makkelijker maken. Dit vergt echter een goede planning van nieuw beleid, daarom stelt het voorzitterschap de lidstaten de volgende twee vragen:

1. Welke stappen worden er gezet om beleid op inclusief onderwijs en het preventieve aspect hiervan te ontwikkelen, en hoe sluit dit aan bij de Raadsaanbeveling *Pathways to School Success*¹?
2. Welke stappen worden gezet richting effectieve implementatie van beleid op inclusief onderwijs?

Inzet Nederland:

Nederland werkt verder toe naar scholen waar kwalitatief goed onderwijs wordt gegeven en waar alle kinderen welkom zijn en zich, binnen hun mogelijkheden, optimaal kunnen ontwikkelen. Waarbij recht wordt gedaan aan de eigen persoonlijkheid, talenten, creativiteit en mentale en fysieke mogelijkheden. Een goede leeromgeving staat of valt met de veiligheid van leerlingen. Veiligheid is een randvoorwaarde voor goed en inclusief onderwijs. Inclusief onderwijs gaat er namelijk ook om dat leerlingen veilig zichzelf kunnen zijn zodat ze goed leren lezen, schrijven en rekenen.

¹ Trajecten naar succes op school. European Education Area.

De kinderen, het personeel en de ouders krijgen hierbij de ondersteuning die zij nodig hebben. Op deze manier worden alle kinderen voorbereid op volwaardige en gelijkwaardige deelname aan de samenleving. Het *VN-Verdrag Handicap (2016)*², het *Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989)*³ en de *Verklaring van Salamanca (1994)*⁴ verplichten de overheid hiertoe. Zowel in het regeerprogramma⁵ van het kabinet-Schoof als in de OCW-beleidsagenda⁶ is opgenomen dat de overheid toewerkt naar inclusief onderwijs.

Nederland zal tijdens de discussie ingaan op de stappen die tot nu toe gezet zijn in de beweging naar inclusief onderwijs. De overheid streeft ernaar dat alle scholen in het funderend onderwijs in 2035 werken aan inclusief onderwijs, en dat een belangrijk deel van deze scholen in 2035 ook daadwerkelijk inclusief onderwijs biedt. Aangegeven wordt hoe Nederland inclusief onderwijs gedefinieerd heeft en op welke onderwerpen in de komende periode de focus ligt in de transitie naar inclusief onderwijs.

Met de evaluatie van passend onderwijs in 2020 is toegezegd dat we toewerken naar inclusiever onderwijs. In maart 2023 werd de *Contouren werkagenda route naar inclusief onderwijs 2035* (verder: *werkagenda*), aangeboden aan uw Kamer.⁷ De ambitie van inclusief onderwijs zoals verwoord in de *werkagenda* is in mei 2024 op verzoek van zowel het onderwijsveld als een deel van uw Kamer verder uitgewerkt in het beleidskader *Met elkaar voor alle kinderen en jongeren* (verder: *beleidskader*). In het beleidskader zijn inclusief onderwijs en de inclusieve leeromgeving nader gedefinieerd. Het beleidskader is nader toegelicht in een brief aan uw Kamer in mei 2024.⁸

De Nederlandse definitie van inclusief onderwijs is gebaseerd op de definitie en begripsbepaling van inclusie van UNESCO⁹ en is in lijn met door Nederland ondertekende internationale verdragen. De definitie luidt: «*Inclusief onderwijs is onderwijs waarbij alle kinderen en jongeren dichtbij huis, volwaardig en gelijkwaardig toegang hebben tot een inclusieve leeromgeving waarin zij zich samen ontwikkelen en samen leren en participeren.*» Het gespecialiseerd onderwijs speelt hierbij een belangrijke rol, onder andere door de inzet van de expertise in het regulier onderwijs. Daarnaast blijft gespecialiseerd onderwijs op een aparte locatie tijdelijk of structureel beschikbaar voor kinderen en jongeren die dat nodig hebben.

Op basis van de *werkagenda* en het beleidskader is een gefaseerde vervolgaanpak uitgewerkt voor de transitie naar inclusief onderwijs. Inzet hierbij is dat alle kinderen en jongeren welkom zijn op een school dichtbij huis en dat zij, net als de ouders en het schoolteam, volwaardig en gelijkwaardig toegang hebben tot een inclusieve leeromgeving. Daarnaast is het van belang dat alle kinderen en jongeren samen ontwikkelen en samen leren en participeren en dat er op elke school goede ondersteuning is voor de kinderen, jongeren en het schoolteam. De implementatie is gericht op het behalen van deze doelen. De focus ligt in de komende

² Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol, United Nations

³ Convention on the Rights of the Child | OHCHR

⁴ The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education – UNESCO Digital Library

⁵ Regeerprogramma

⁶ Beleidsprioriteiten OCW 2025

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 446.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 497, nr. 475.

⁹ A Guide for ensuring inclusion and equity in education

periode op een aantal onderwerpen die in de discussie kunnen worden benoemd.

Dit betreft allereerst het ondersteunen en stimuleren van scholen die voorloper zijn en het in kaart brengen van de contouren van de wetgeving voor inclusief onderwijs. Zo biedt de beleidsregel *inclusieve leeromgeving 2024* ruimte voor samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs. Het onderzoek dat gekoppeld wordt aan deze beleidsregel levert belangrijke input voor het in kaart brengen van de contouren van de wetgeving (motie Van Meenen (D66)¹⁰).

Ook wordt de komende periode verkend en geconcretiseerd hoe de ondersteuningstructuur in en om de school vorm gegeven dient te worden om een inclusieve leeromgeving te creëren. Daarnaast wordt verkend welke mogelijkheden er zijn om het toezicht op de scholen inclusiever te maken en wordt in kaart gebracht wat de financiële impact is van inclusief onderwijs (motie Westerveld en De Hoop (GroenLinks-PvdA)¹¹).

Met deze inzet op inclusief onderwijs sluit Nederland ook aan bij de Raadsaanbeveling *Pathways to School Succes*, dat zich richt op het creëren van een schoolomgeving die ervoor zorgt dat zoveel mogelijk leerlingen een goede plek vinden in het onderwijs, om daarmee ook vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen. De aanbeveling roept lidstaten op om een brede strategie te introduceren voor succes op school, waarop de hierboven genoemde aanpak aansluit.

Discussie 2: evidence-informed verandering en de strategische implementatie van inclusief onderwijs van hoge kwaliteit.

Achtergrond

Het Poolse voorzitterschap stelt dat, zoals ook voor andere terreinen geldt, onderzoek en data een belangrijk middel kunnen zijn voor evidence-informed beleid op inclusief onderwijs, waarbij ook bestaande assumpties op de proef worden gesteld.

Daarnaast spelen monitoring en evaluatie een belangrijke rol in het verzamelen en beoordelen van de benodigde data hiervoor. Mogelijke vooruitgang als gevolg van nieuwe maatregelen kan op die manier worden geanalyseerd, waaruit nieuwe lessen worden getrokken. De grote en snelle ontwikkelingen die zowel onze maatschappij als het onderwijsveld doormaken geven hieraan extra urgentie.

Hierbij stelt het voorzitterschap de volgende vragen aan de lidstaten:

1. Welke stappen worden er gezet om het implementatieproces van nieuw beleid te verbeteren?
2. Welke systemen worden gebruikt om op regelmatige basis monitoring en evaluatie uit te voeren naar de effectiviteit van beleid op inclusief onderwijs?

Inzet Nederland

Nederland zal tijdens deze discussie het belang van goede monitoring en evaluatie benadrukken, en daarbij toelichten op welke wijze de beleidsontwikkeling evidence-informed vormgegeven wordt.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 460.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 462.

Het opbouwen en delen van kennis vormt een belangrijk onderdeel van de aanpak van de transitie naar inclusief onderwijs in Nederland. De beleidsontwikkeling is evidence-informed ingericht en wordt zowel gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek als op ervaringen en inzichten uit de praktijk.

In Nederland wordt samengewerkt met een expertgroep van wetenschappers en een 12-tal voorloper scholen. Dit zijn scholen in het (speciaal) basis onderwijs en speciaal onderwijs en scholen in het voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs die al inclusiever onderwijs bieden. Met deze scholen worden de knelpunten en succesfactoren in het bieden van inclusief onderwijs in kaart gebracht. De opbrengst vormt belangrijke input voor de verdere beleidsontwikkeling.

Naast de wetenschap en de praktijk leveren ook jongeren uit het regulier en gespecialiseerd onderwijs een belangrijke bijdrage bij de beleidsontwikkeling. Zo wordt er eind januari een jongerenevent georganiseerd voor leerlingen uit het primair en voortgezet onderwijs en zijn er jaarlijks bijeenkomsten waar belangenbehartigers en ervaringsdeskundigen van de jongeren input leveren op het beleid.

Daarnaast hanteren wij een lerende aanpak waarbij geleerd wordt van de landen om ons heen die de beweging naar inclusief onderwijs al ingezet hebben. Ook maken wij gebruik van (inter)nationaal onderzoek en beleid alsmede de adviezen van verschillende organisaties en instanties, zoals de Kinderombudsman en het College voor de Rechten van de Mens.

In het kader van de Verbeteraanpak passend onderwijs 2021–2027 wordt op dit moment de voortgang op de doelstellingen van passend onderwijs in kaart gebracht. Dit is ook relevant voor de beweging naar inclusief onderwijs. Er wordt bijvoorbeeld al gekeken naar de mate waarin scholen in staat zijn passende ondersteuning te bieden aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte en naar de toerusting en ondersteuning van de leraar. De doelstellingenmonitor is nader toegelicht in een brief aan uw Kamer in mei 2024.¹² Daarnaast wordt er gewerkt aan de inrichting van de monitoring van inclusief onderwijs. De monitoring is gericht op het volgen van de ontwikkeling van inclusief funderend onderwijs in Nederland. Het onderzoek dat gekoppeld is aan de beleidsregel vormt de basis van de monitor.

Ook buiten deze bijeenkomst wordt in Europese context al vaker naar Nederland gekeken voor zogenaamde *peer learning* op het gebied van beleidsevaluatie. Lidstaten proberen door deze vorm van beleidsuitwisseling van elkaar te leren. Dit wordt onder andere gedaan tijdens bilaterale gesprekken of uitvragen via het Eurydice platform waar Nederland actief aan deelneemt.¹³

¹² Kamerstukken II 2023/24, 31 497, nr. 475.

¹³ Eurydice is een netwerk dat als taak heeft uit te leggen hoe onderwijssystemen in Europa georganiseerd zijn en hoe ze werken. Het publiceert beschrijvingen van nationale onderwijssystemen, vergelijkende studies over specifieke onderwerpen, indicatoren en statistieken op het gebied van onderwijs.