



De transitie naar inclusief onderwijs binnen cluster 2

Kansen en uitdagingen

Inhoud

1	Inleiding	3	5	Deelstudie 3: Een verkenning van de literatuur	33
1.1.	Aanleiding	3	5.1.	Beleidskader	33
1.2.	Onderzoeksdoel en vraagstelling	3	5.2.	Financiering	35
1.3.	Werkwijze	3	5.3.	Actoren	35
1.4.	Leeswijzer	4	5.4.	Praktische en organisatorische aspecten	40
2	Synthese, conclusies en aanbevelingen	5	5.5.	Verantwoording	41
2.1.	Overeenkomsten en verschillen	5	5.6.	Referenties	42
2.2.	Conclusies	5	6	Deelstudie 4: Reconstructie proces van sluiting van de Auris Colleges	43
2.3.	Aanbevelingen	8	6.1.	Inleiding	43
2.4.	Tot slot	10	6.2.	De eerste fase 2020 – voorjaar 2023: aanzetten	43
3	Deelstudie 1: Systeembeschrijving	11	6.3.	De tweede fase voorjaar 2023 – winter 2024: van planmatig proces naar ‘mediastorm’	45
3.1.	Beknopte voorgeschiedenis	11	6.4.	De derde fase winter – zomer 2024: van mediastorm naar gestructureerd overleg en onderzoek inspectie	46
3.2.	Doelgroepen	11	6.5.	De vierde fase najaar 2024 – voorjaar 2025	54
3.3.	Organisatie en activiteiten	12	6.6.	Reflectie op de reconstructie	56
3.4.	Toelating van leerlingen tot cluster 2	13			
3.5.	Bekostiging	14			
3.6.	Toezicht	15			
3.7.	Overige actoren	16			
4	Deelstudie 2: Interviews onder betrokkenen	17			
4.1.	Aanpak van de verkenning	17			
4.2.	Visies op inclusief onderwijs	18			
4.3.	Positieve ervaringen met het huidige systeem	20			
4.4.	Knelpunten in het huidige systeem	21			
4.5.	Toekomstvisie en gewenste veranderingen	27			

1 Inleiding

Manja Coopmans, Frans de Vijlder, Onno de Zwart

1.1. Aanleiding

In 2023 besloot de Koninklijke Auris Groep – gespecialiseerd in cluster 2-onderwijs en begeleiding voor leerlingen met communicatieve beperkingen – om drie van haar vestigingen voor voortgezet speciaal onderwijs (VS) te sluiten, waardoor hun leerlingen grotendeels zullen worden ondergebracht in het reguliere onderwijs. Dit besluit heeft geleid tot brede maatschappelijke en politieke discussie. Deze gesprekken vonden plaats in het kader van de verdere uitwerking van dit besluit en de gevolgen daarvan, binnen een beleidscontext waarin gestreeft wordt naar de gezamenlijke realisatie van inclusief onderwijs in het komende decennium.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft naar aanleiding van deze sluitingen, en met name de discussie over de sluiting van de locatie Goes, geconstateerd dat er meer aan de hand is dan een geïsoleerd besluit in een specifieke situatie. Deze casus legt structurele vraagstukken bloot die samenhangen met de transitie naar inclusief onderwijs binnen cluster 2. Om deze vraagstukken en de uiteenlopende perspectieven daarop beter in beeld te brengen, hebben betrokken partijen besloten tot een systeemevaluatie. Doel hiervan is het ontwikkelen van kennis die relevant is voor de verdere beleidsvorming rondom inclusief onderwijs, en in het bijzonder cluster 2.

1.2. Onderzoeksdoel en vraagstelling

Het **doel** van de systeemevaluatie is om:

1. In beeld te brengen welke elementen in de huidige (wettelijke) ordening de transitie naar inclusief onderwijs voor cluster 2 belemmeren en welke elementen deze transitie kunnen bevorderen;
2. Te analyseren welke bevorderende dan wel belemmerende rol de betrokken sleutelspelers (o.a. besturen, toezichthouders, het ministerie van OCW, belangenorganisaties, en medewerkers) (kunnen) spelen en kunnen ervaren in de transitie naar inclusief onderwijs voor cluster-2 leerlingen, onder andere aan de hand van de reconstructie van de sluiting van bovengenoemde vso-locaties;
3. Op basis van bovenstaande te komen met aanbevelingen voor de realisatie van inclusief onderwijs voor cluster 2.

De systeemevaluatie geeft antwoord op de volgende **vraagstellingen**:

1. Wat is er (landelijk) geregeld voor de verhoudingen tussen schoolbesturen/scholen en instellingen in cluster 2 aan de ene kant en de samenwerkingsverbanden aan de andere kant?
2. Hoe worden interne en ambulante ondersteuning van leerlingen met een CvO-toelating tot cluster 2 gefinancierd, zowel vanuit het ministerie van OCW richting instellingen, als intern bij instellingen zelf?
3. Welke opvattingen hebben de betrokken sleutelspelers over inclusief onderwijs, met name in relatie tot cluster 2?
4. Welke veronderstellingen hebben de sleutelspelers betrokken bij cluster 2 over hun eigen rol en die van andere sleutelspelers in het huidige systeem?
5. Wat ervaren de sleutelspelers betrokken bij cluster 2 als positief aan het bestaande systeem en waar ervaren ze knelpunten?
6. In welke richtingen zouden de sleutelspelers graag veranderingen zien?

1.3. Werkwijze

Om bovenstaande (deel)vragen te beantwoorden, zijn vier **deelstudies** uitgevoerd. Elke deelstudie vanuit een andere insteek:

■ Deelstudie 1: Een systeembeschrijving

Om inzicht te verkrijgen in de transitie richting inclusief onderwijs is het van belang om de voorgeschiedenis van dit traject goed in beeld te hebben. We startten daarom met een feitelijke beschrijving van hoe het huidige onderwijssysteem voor cluster 2 formeel is ingericht. De bevindingen uit deze deelstudie zijn te vinden in Hoofdstuk 3.

■ Deelstudie 2: Interviews met betrokkenen

Om verder inzicht te verkrijgen in perspectieven op en de bevorderende en belemmerende factoren voor de realisatie van inclusief onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs in Nederland, hebben we 24 diepte-interviews afgenomen met in totaal 59 betrokkenen, waaronder professionals, belangenorganisaties en experts uit zowel regulier als speciaal onderwijs. Hierbij lag de focus op de transitie naar inclusief onderwijs vanuit cluster 2 speciaal onderwijs. De resultaten en belangrijkste conclusies van deze deelstudie zijn te vinden in Hoofdstuk 4.

■ **Deelstudie 3: Een literatuurverkenning**

Ter aanvulling op bovenstaande deelstudies, hebben we daarnaast een kleinschalige literatuurverkenning uitgevoerd, om zo de opgehaalde inzichten in het licht te kunnen plaatsen van de (beperkte) literatuur over de bevorderende en belemmerende factoren voor de realisatie van inclusief onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs in Nederland. Hierbij is gekeken naar 13 (wetenschappelijke) onderzoeken en relevante (beleids-)publicaties die deze factoren in kaart brengen. Omdat er zeer weinig literatuur beschikbaar is over dit vraagstuk waarbij ingezoomd wordt op cluster 2, gaat het hier om meer algemene bevindingen. Deze bevindingen zijn te vinden in Hoofdstuk 5.

■ **Deelstudie 4: Een reconstructie van het proces van sluiting van de Auris Colleges**

Om te illustreren hoe betrokken actoren, motieven en beelden een bevorderende dan wel belemmerende rol kunnen spelen in het veranderproces van cluster 2 op weg naar inclusie, is in deelstudie 4 de sluiting van 3 vso-locaties gereconstrueerd. De deelstudie betreft een chronologisch feitenrelaas van de besluitvorming en gevolgen rond de sluiting van een cluster 2-voorziening in Goes als praktijkvoorbeeld. Deze reconstructie is te vinden in Hoofdstuk 6.

1.4. Leeswijzer

De deelstudies maken onderdeel uit van dit rapport en zijn te vinden in Hoofdstuk 3 tot en met 6. Omdat het gaat om elk grotendeels op zichzelf staande deelstudies, zijn deze dus zowel in samenhang als losstaand te raadplegen. Dit betekent dat er soms sprake is van overlap tussen de verschillende hoofdstukken. De vier deelstudies worden samengebracht in Hoofdstuk 2, waarin de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de deelstudies kort worden besproken, en overkoepelende conclusies worden geformuleerd en vertaald naar richtingen voor oplossingen en kansen voor de transitie richting inclusief onderwijs binnen cluster 2.

Verder is het belangrijk om bij het lezen van het rapport rekening te houden met de uiteenlopende behoeften van leerlingen binnen cluster 2. Cluster 2-onderwijs bedient in totaal ruim 17.000 leerlingen, waarvan het merendeel (circa 85%) leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis (TOS) betreft. Daarnaast is ongeveer 10% doof of slechthorend (D/SH), naast een kleine groep met meervoudige beperkingen. Deze groepen hebben deels verschillende ondersteuningsbehoeften. Zo hebben dove leerlingen bijvoorbeeld baat bij gebarentaal en contact met andere gebarentaalgebruikers, terwijl TOS-leerlingen vooral behoefte hebben aan taalondersteuning en logopedie. Dit vraagt dus om maatwerk per doelgroep. De systeemevaluatie houdt waar relevant zo veel mogelijk rekening met deze nuance (zie ook 3.2 en 4.5.10).

2 Synthese, conclusies en aanbevelingen

Manja Coopmans, Frans de Vijlder, Onno de Zwart

De vier deelstudies, elk met hun eigen insteek, komen opmerkelijk congruent uit op de belangrijkste punten: de kernboodschappen lopen sterk parallel en versterken elkaar. Het feit dat alle perspectieven in grote lijnen hetzelfde verhaal vertellen, versterkt de geloofwaardigheid van de bevindingen. Tegelijk zijn er accentverschillen te herkennen door de uiteenlopende benaderingen. Elke deelstudie belicht een ander aspect, en samen vullen ze elkaar aan. Dit hoofdstuk start daarom met een synthese van de bevindingen, waarin de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de deelstudies kort worden besproken. Daarna volgt een overzicht van de belangrijkste overkoepelende conclusies. We sluiten het hoofdstuk af met aanbevelingen: oplossingsrichtingen en kansen voor de transitie naar inclusief onderwijs van cluster 2, onderbouwd door bevindingen uit de verschillende deelstudies.

2.1. Overeenkomsten en verschillen

Alle deelstudies onderschrijven het concept en ideaal van inclusief onderwijs voor cluster 2. Er is breed **draagvlak** voor het ideaal om segregatie te verminderen en alle cluster 2-leerlingen zo veel mogelijk onderwijs te laten volgen samen met andere leerlingen binnen het regulier onderwijs. Dit gedeelde uitgangspunt vormt een solide basis voor verdere stappen. Ook laten de deelstudies zien dat er hard gebouwd wordt aan inclusief onderwijs binnen cluster 2, en dat er op verschillende plekken al kiemen van succes zichtbaar zijn waarop voortgebouwd kan worden. Dit zagen we in de interviews met sleutelspelers, en de reconstructie van de sluiting van de vso-locaties liet zien dat zelfs bij hindernissen er lering te trekken is.

Tegelijkertijd zien we **nuances** in de aspecten van inclusief onderwijs waarop de nadruk moet liggen. Er zijn uiteenlopende opvattingen over wat wel en niet kan, met andere woorden, wat de grenzen van inclusief onderwijs zijn. Sommigen spreken daarom liever over 'inclusiever onderwijs', omdat zij menen dat volledig inclusief onderwijs (nog) niet realistisch is, terwijl anderen juist benadrukken dat dergelijke tussenvormen – zoals een klas-in-klas of school-in-school arrangement – nog altijd gesegregeerd onderwijs betekenen. Ondanks die verschillende interpretaties over de grenzen van inclusie, is de overtuiging breed gedeeld dat meer inclusie wenselijk is en voordeel oplevert voor alle leerlingen.

Omdat de **benaderingswijze en focus** verschilt per deelstudie, ligt er in de ene deelstudie meer nadruk op structuur (systemen, cijfers, formaliteiten) en in de andere deelstudie op de menselijke factor (percepties, ervaringen). Zo duikt de reconstructie van de sluiting van de 3 vso-locaties (Hoofdstuk 6) dieper in een specifieke, lokale context, terwijl de systeembeschrijving (Hoofdstuk 3) en de literatuurverkenning (Hoofdstuk 5) het thema vooral op een landelijk niveau bespreken. In het hoofdstuk waarin de interviews met betrokkenen worden samengevat (Hoofdstuk 4), komen ervaringen met de landelijke en lokale context samen.

Dergelijke **accentverschillen of nuanceringen**, zien we ook op andere plekken. Zo zien we in de voorbeeldcasus (Hoofdstuk 6) een interessante tegenstelling in aanpak, waarbij de ene partij inzet op ambulantisering als route naar inclusie, terwijl de andere partij een stap verder gaat door ambulantisering te vervangen door eigen capaciteit. Dergelijke verschillen in aanpak zijn reëel en weerspiegelen een breder debat, namelijk: hoe realiseren we inclusie het best, via gespecialiseerde hulp aan reguliere scholen of door die hulp in de scholen zelf in te bedden? Alhoewel dit bredere vraagstuk ook in de andere deelstudies naar boven komt, wordt de uitwerking daarvan in de praktijk goed zichtbaar in Hoofdstuk 6.

Over het geheel genomen laten de vier deelstudies een duidelijk en samenhangend beeld zien: de belangrijkste structurele **uitdagingen en knelpunten** worden breed herkend, evenals de **kansen voor verbetering**. Op hoofdlijnen bestaat er consensus over de richting van mogelijke oplossingen, zoals het belang van samenwerking, het delen van expertise en het creëren van een inclusieve mindset. Deze gezamenlijke inzichten vormen de basis voor een heldere set conclusies en concrete aanbevelingen, die in het vervolg van dit hoofdstuk worden uitgewerkt.

2.2. Conclusies

Met de afzonderlijke deelstudies hebben we de specifieke vraagstellingen uit de systeemevaluatie beantwoord en in de vorige paragrafen hebben we een synthese gepresenteerd van overeenkomsten en accentverschillen tussen de vier deelstudies. Hier presenteren we tien overkoepelende conclusies, in lijn met de doelstelling van dit onderzoek.

1. **De inrichting van cluster 2 vanuit een landelijk organisatiemodel wringt met de inclusie-ambities.** Bij de invoering van de Wet passend onderwijs (2014) is ervoor gekozen cluster 2 landelijk te organiseren, grotendeels naar analogie van cluster 1. Deze keuze – en de wijze waarop deze financieel is geïmplementeerd – wordt nog altijd als een knelpunt ervaren in de verhouding tussen de cluster 2-instellingen enerzijds en de reguliere

onderwijsbesturen en samenwerkingsverbanden anderzijds. De vraag is of de destijds gemaakte keuzes nog passen bij de huidige beleidsdoelstellingen, de kenmerken van de huidige cluster 2-populatie en de randvoorwaarden waaronder het regulier onderwijs en de samenwerkingsverbanden hun opdracht moeten vervullen. Met name de positionering van de grote groep TOS-leerlingen wordt ervaren als een knelpunt binnen het huidige systeem (zie ook conclusiepunt 4).

2. Het huidige systeem veroorzaakt frictie aan beide kanten bij toenemende inclusie.

In het huidige stelsel beslissen de cluster 2-instellingen via een onafhankelijke commissie (CvO) over de toelaatbaarheid tot het (voortgezet) speciaal onderwijs dan wel de noodzaak van ambulante cluster 2-ondersteuning. Formeel hebben reguliere schoolbesturen een zorgplicht voor elke leerling; feitelijk neemt cluster 2 de educatieve zorg tijdelijk over zodra een leerling wordt toegelaten tot cluster 2. Deze inrichting leidt bij een toenemende inclusiebeweging tot frictie aan twee kanten. Vanuit regulier onderwijs en samenwerkingsverbanden ervaart men extra druk op hun middelen op het moment dat leerlingen weer in staat zijn regulier onderwijs te volgen, maar nog steeds een extra ondersteuningsbehoefte hebben. Omgekeerd zien cluster 2-instellingen hun variabele budgetaandeel (het bedrag per leerling in speciaal onderwijs) afnemen, terwijl de druk op het vaste deel toeneemt. Juist uit dat vaste deel moeten zij de organisatieveranderingen financieren die nodig zijn om hun rol als expertiseorganisatie in inclusieve omgevingen vorm te geven. Deze financieel-organisatorische prikkels worden door meerdere betrokkenen als knelpunt genoemd.

3. De transitie vergt inspanning en innovatie van alle betrokkenen. We constateren dat de beweging van cluster 2 richting inclusief onderwijs een meervoudige dynamiek kent: er moeten nieuwe inclusieve voorzieningen worden opgebouwd binnen het reguliere onderwijs, terwijl bestaande gespecialiseerde voorzieningen moeten worden omgevormd of afgebouwd. Dit gebeurt al (zie bijvoorbeeld de voorbeeldcasus over de sluiting van enkele cluster 2-locaties in hoofdstuk 6), maar het onderwijsveld en het beleid zijn hier nog niet voldoende op ingericht. Er ontstaat een risico dat processen in het regulier onderwijs en cluster 2 los van elkaar gaan lopen. Het regulier onderwijs heeft de opdracht 'inclusief' te worden, terwijl cluster 2-instellingen hun expertiserol op inclusief onderwijs moeten inrichten. Daarom is een gelijklopende, gecoördineerde transitie nodig: alle moeten tegelijk en in afstemming bewegen. Voor alle betrokkenen brengt dit transitieproces investeringen met zich mee.

4. Cluster 2 instellingen en de regionale samenwerkingsverbanden moeten beter op elkaar aansluiten. Het gegeven dat cluster 2 een landelijke voorziening is (geworden),

maakt de samenwerking met de regionale samenwerkingsverbanden niet eenvoudig, al zijn er daarnaast voorbeelden waar het wél goed gaat. Cluster 2-instellingen kennen als landelijke voorzieningen hun eigen strategie, visie op inclusie, werkwijze en (middel)lange termijnplanning, al dan niet afgestemd binnen Siméa. De samenwerkingsverbanden daarentegen hebben bewust veel vrijheid gekregen in het vormgeven van hun beleid, wat tot grote variatie leidt, zoals uit de interviews blijkt. In de reconstructie van het sluitingsproces zagen we bijvoorbeeld een duidelijk verschil in benadering: Auris (landelijk) versus de Zeeuwse besturen (regionaal) verschilden van inzicht over hoe ambulante ondersteuning vorm te geven. Dit illustreert hoe verschillend de aanpak kan zijn. De grootste doelgroep binnen cluster 2 – leerlingen met TOS – is hierbij het belangrijkste scharnierpunt. Enerzijds biedt deze groep aanknopingspunten voor samenwerking, omdat hun ondersteuningsbehoeften overlappen met die in cluster 3/4 binnen samenwerkingsverbanden. Anderzijds, zoals bij de sluiting van de Auris Colleges in Zeeland, leidt het tot irritatie over de positie van cluster 2 naast het SWV: men vraagt zich af of bepaalde TOS-leerlingen niet gewoon onder de regionale structuur zouden moeten vallen. Dit soort grijze gebieden maakt het des te belangrijker dat cluster 2-instellingen en de SWV's intensief samenwerken, zodat kinderen niet tussen wal en schip raken. Tegelijkertijd wordt hierin een kans gezien: de in cluster 2 opgebouwde expertise kan wellicht breder worden ingezet voor leerlingen met taalproblemen in het regulier onderwijs, ook als die formeel geen TOS-indicatie hebben (zie ook conclusiepunt 10).

5. Een inclusieve *mindset* is een essentiële voorwaarde. Alle geïnterviewden onderstrepen – generiek voor de transitie naar inclusief onderwijs – dat een slag naar een inclusieve mindset in onderwijs én samenleving doorslaggevend is voor succes. Dat geldt dus voor cluster 2, maar het betekent tegelijkertijd dat cluster 2 instellingen niet geïsoleerd de omslag naar inclusief kunnen maken of daarin geïsoleerd voorop kunnen lopen. Men moet leren op een andere manier te kijken naar diversiteit in de klas en in de maatschappij, en de rol van het onderwijs daarin. In meerdere gesprekken is gewezen op de noodzakelijke wederkerigheid: inclusief onderwijs lukt alleen in een inclusieve samenleving; het onderwijs kan niet volledig vooruitlopen op de maatschappij. Deze discussie over inclusief onderwijs raakt aan bredere maatschappelijke vraagstukken, van hoe we omgaan met (vroeg-)diagnostiek en labels tot de bereidheid om een grotere variatie aan mensen te accepteren. Om de omslag in denken te maken, is het organiseren van frequente, laagdrempelige ontmoeting belangrijk. Professionals uit regulier en speciaal (cluster 2-)onderwijs, maar ook partners uit bijvoorbeeld kinderopvang en jeugdzorg, moeten elkaar vaker ontmoeten en van elkaar leren. Gezamenlijke huisvesting of andere vormen van structureel overleg worden

genoemd als manieren om dit te bevorderen. Dit vereist leiderschap en vertrouwen van bestuurders: men moet het aandurven om professionals op de werkvloer samen vorm te laten geven aan inclusie. Goede voorbeelden laten zien dat de ontwikkeling naar inclusie waarin cluster 2 betrokken is, vaak wordt gedragen door een coalitie van enkele voortrekkers, zoals een gedreven wethouder en een paar enthousiaste schoolbestuurders. Zulke coalities vormen een motorblok, maar zijn kwetsbaar zonder een strategie om deze initiatieven te verduurzamen – zowel landelijk als lokaal. Inclusief onderwijs moet de norm worden in plaats van het ‘goede voorbeeld’, anders bestaat het risico dat de energie wegebt als kartrekkers vertrekken.

6. **Structurele randvoorwaarden bepalen de ruimte voor inclusie.** Een steeds terugkerend punt in de gesprekken zijn de praktische omstandigheden waaronder regulier en speciaal cluster 2 onderwijs nu naast elkaar bestaan. Vaak genoemd worden het lerarentekort, de grote klassen, en de beperkte toerusting van sommige lerarenteams om met diversiteit om te gaan. Deze zaken worden afgezet tegen de expertise en kleinschaligheid van het speciaal onderwijs. Het samenbrengen van die twee werelden in termen van kennis én capaciteit zou een grote stap vooruit kunnen zijn, maar er bestaan meerdere mechanismen die dat bemoeilijken. Zo heerst het beeld dat professionals in het speciaal cluster 2 onderwijs de kinderen ‘liefdevol omarmen’ maar de lat niet altijd hoog genoeg leggen, waardoor leerlingen misschien tekortgedaan worden. Omgekeerd bestaat het beeld dat het regulier onderwijs de neiging heeft om leerlingen die veel aandacht vragen relatief snel aan te melden bij het speciaal onderwijs. Een andere randvoorwaarde betreft de opleiding en professionalisering van leraren. De rol van lerarenopleidingen is expliciet genoemd: aankomende leraren krijgen momenteel onvoldoende voorbereiding op inclusief onderwijs en cluster 2-doelgroepen. Zowel de basisopleiding als het principe van leven lang ontwikkelen zouden meer gericht moeten zijn op het werken met een diverse leerlingpopulatie, met specifieke aandacht voor cluster 2-doelgroepen. Zo werd in enkele gevallen genoemd dat studenten tijdens de opleiding zelfs wordt afgeraden of niet toegestaan om stage te lopen in het speciaal cluster 2 onderwijs – een gemiste kans om ervaring op te doen. Met name in het voortgezet onderwijs is de oriëntatie sterk op het eigen vak gericht in plaats van op de gezamenlijke ontwikkeling van de leerling, wat samenwerken aan inclusie bemoeilijkt.
7. **De overheid heeft een sleutelrol, mits met de juiste balans.** Vrijwel iedereen is van mening dat de rijksoverheid een cruciale rol speelt in het bevorderen van inclusief onderwijs voor cluster 2. Er is behoefte aan duidelijkheid en kaders vanuit de overheid. Tegelijkertijd waarschuwen betrokkenen voor een al te voorschrijvende, top-down aanpak. Men wil ruimte

houden voor lokale initiatieven en een beweging van onderop. De overheid moet dus meerdere rollen combineren: systeemverantwoordelijke (kaders en wetgeving bieden; zie ook conclusiepunt 8) én procesaanjager (partijen stimuleren). Het bewaren van een goed evenwicht tussen deze rollen is van groot belang.

8. **Het huidige toezicht en formele kader remt de beweging naar inclusie.** Veel geïnterviewden ervaren de manier waarop het onderwijs wordt getoetst en afgerekend als een belemmering voor inclusie. Het Inspectietoezicht is nog vooral gericht op prestaties van individuele scholen, afgezet tegen landelijke gemiddelden, en weinig op de samenwerking en ontwikkeling richting inclusie op regionaal niveau. Een herijking van het toezichtkader – die overigens al in voorbereiding is – is daarom noodzakelijk. Dit komt duidelijk uit de reconstructie van de vso-sluitingen naar voren (hoofdstuk 6). Andere formele kaders en organen moeten meebewegen. Wet- en regelgeving werken vaak codificerend, waarbij achteraf wordt vastgelegd wat in de praktijk ontstaat. Het is daarom belangrijk dat er al eerder richtinggevende kaders en beleidsbrieven komen voor de transitie van cluster 2 richting inclusief onderwijs, waarop partijen kunnen voortbouwen. In dit licht is een bredere opdracht voor de Inspectie (om inclusieontwikkeling te beoordelen) gewenst. Daarnaast moeten organen als de Raden van Toezicht (RvT) en medezeggenschapsraden oog hebben voor het belang van inclusie, ook in relatie tot de opgave die zij hebben met betrekking tot de continuïteit van de organisatie tijdens de transitie. Zij kunnen geconfronteerd worden met dilemma’s rond het om- of afbouwen van delen van de organisatie ten bate van inclusief onderwijs. Dat vraagt om aandacht in bijvoorbeeld toezichtcodes in het onderwijs, waar deze maatschappelijke verantwoordelijkheid bij transities expliciet benoemd zou moeten worden.
9. **De toekomstige positie van cluster 2 is onderwerp van discussie.** Een fundamentele vraag is wat er met cluster 2 zelf moet gebeuren in de toekomst: behouden als landelijke voorziening (en zo ja, in welke vorm), of integreren in de regionale samenwerkingsverbanden? Hierover lopen de visies uiteen. Ten minste twee aspecten vragen nadere aandacht in dit debat. Ten eerste de kennisborging: er is een uitgesproken vrees dat bij volledige regionale integratie de specialistische kennis van cluster 2 zal ‘verdampen’ of versnipperen. Voorstanders van behoud van cluster 2 stellen dat met eigen (geormerkte) budgetten en een eigen organisatie de expertise beter te ontwikkelen en gericht in te zetten is. Daar staat prioriteitsstelling door de samenwerkingsverbanden in breder kader tegenover. Het tweede punt is de inbedding van specialistische cluster 2-expertise in een inclusief onderwijsmodel. Hoe zorgen we dat de kennis die nu bij cluster 2 zit beschikbaar blijft voor reguliere scholen? Is dat via ambulante begeleiding (experts die scholen bezoeken),

of door deze expertise fysiek in of om de school te organiseren (bijvoorbeeld door middel van ondersteuningsklassen of expertisecentra)? Ook hierover verschillen de meningen; niet iedereen vindt het huidige model van ambulante begeleiding adequaat voor de toekomst. Het antwoord op deze vragen is medebepalend voor de koers: behoud van een apart cluster 2 of opgaan in één stelsel. Een nadere overdenking op dit punt is, als onderdeel van een visie op de toekomst van cluster 2, gewenst.

- 10. Inclusief denken is niet zonder (diagnostiek) dilemma's.** Hoewel er veel steun is voor het zoveel mogelijk realiseren van inclusie, zijn er daarnaast aandachtspunten en risico's benoemd. Zo werd bijvoorbeeld gediscussieerd over het opsporen van de oorzaken van taalachterstanden. Vroegtijdige herkenning van TOS geeft goede mogelijkheden om tijdig te ondersteunen, maar als de kritische fase in de taalontwikkeling voorbij is, is die winst kleiner. Diagnostiek kan ouders en school helpen om het gedrag en leren van een kind te begrijpen, maar draagt tegelijkertijd bij aan het labelen van leerlingen. Wil je dat in een inclusieve setting wel of niet? Er is op gewezen dat diagnostiek niet per se hoeft te leiden tot een individueel arrangement of een TLV; ook binnen een inclusieve omgeving kan men met die informatie aan de slag. Het blijft zoeken naar het evenwicht: enerzijds niemand afschrijven of apart zetten als het niet nodig is, anderzijds niet te laat ingrijpen als er wél gespecialiseerde hulp nodig is. Dit is een voortdurende ontdekkingsreis in wat haalbaar is.

2.3. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies formuleren we de volgende oplossingsrichtingen voor de transitie naar inclusief onderwijs voor cluster 2. We geven bij elke aanbeveling aan op welke actoren deze primair is gericht, en waar relevant, wie daarnaast betrokken moeten worden.

2.3.1. Aanbevelingen voor de rijksoverheid

- **Zorg voor een samenhangend transitiekader voor cluster 2** en pas waar nodig wetten, financiering en toezicht aan ten behoeve van deze transitie richting inclusief onderwijs. Werk gestaag toe naar wet- en regelgeving, een systeemarchitectuur en een bekostigings-systeematiek waarmee scholen en hun partners binnen cluster 2 worden aangemoedigd en gefaciliteerd om inclusief onderwijs te realiseren. Veranker inclusie expliciet in de wettelijke opdracht van besturen en samenwerkingsverbanden, en breidt dit zo nodig uit naar regionale organen waarin bijvoorbeeld jeugdzorg participeert. Op deze manier krijgen bestaande goede voorbeelden een structurele basis.
- **Schep op middellange termijn duidelijkheid over de positie van landelijke voorzieningen zoals cluster 2:** Kies expliciet voor behoud (en vernieuwing) of voor integratie in de samenwerkingsverbanden, en bereid het systeem daarop voor. Op deze manier wordt stagnatie of een ongecontroleerde afbouw en het ontstaan van cluster 2 gerelateerde expertise-leemten voorkomen.
- **Ontwikkel het stelsel in samenhang:** rust het reguliere onderwijs stap voor stap beter toe met o.a. extra middelen, personele ondersteuning en expertise, en bouw intussen gespecialiseerde voorzieningen pas af als die basis op orde is. Creëer eventueel tijdelijke vangnetten of transitiefondsen om deze parallelle beweging te ondersteunen, zodat er geen gat valt in de ondersteuning en leerlingen niet tussen wal en schip raken.
- **Herijk het bestuurlijk en toezichtkader:** Ontwikkel bij de Inspectie van het Onderwijs een beoordelingskader dat recht doet aan inclusieve ontwikkelingen en samenwerking tussen scholen en andere partijen. Stimuleer bovendien dat sectorale richtlijnen voor goed bestuur (governance-codes) dit onderwerp oppakken, zodat Raden van Toezicht en medezeggenschapsraden handvatten hebben om toe te zien op continuïteit en kwaliteit gedurende de transitie richting inclusiever onderwijs.^[1]

1 In de [Code Goed Toezicht](#) (2021), die bedoeld is voor iedere raad van toezicht of toezichthoudend bestuur (RvT) in de kinderopvang en het onderwijs, zou men bijvoorbeeld kunnen opnemen hoe om te gaan met het sturen op inclusie, en specifiek voor cluster 2, zodat toezichthouders houvast hebben om zowel kwaliteit als transitieprocessen te bewaken.

2.3.2. Aanbevelingen voor onderwijs- en zorgpartijen betrokken bij cluster 2

- **Vorm een brede coalitie voor inclusie** en ontwikkel gezamenlijk kennis en initiatieven. Sluit als sectoren (speciaal én regulier onderwijs, samen met jeugdzorg, gemeenten etc.) een inclusie-pact, waarin alle betrokkenen afspreken hoe zij gaan samenwerken aan het inclusieve doel. Laat cluster 2 hierbij vanuit een gedragen toekomstvisie het voortouw nemen. Organiseer het gesprek over inclusie op regionaal en lokaal niveau, bijvoorbeeld via werkconferenties of het opzetten van regionale lerende netwerken. Gebruik deze netwerken om bestaande initiatieven te verbinden en van elkaar te leren – denk aan het delen van goede voorbeelden, maar ook aan eerlijk bespreken waar men tegenaan loopt.
- **Start in een aantal regio's pilotprojecten (of breid ze uit) en monitor deze systematisch**, zodat succesfactoren en knelpunten zichtbaar worden. Richt een landelijk ondersteund lerend netwerk in waarin deze ervaringen worden gedeeld en versterkt. De overheid heeft hier primair een ondersteunende en aanjagende rol: faciliteer de coalitie en het lerend netwerk (financieel en procesmatig, door kennisontwikkeling en -deling rondom de vraag wat wel en niet werkt te stimuleren), maar laat de inhoudelijke uitwerking bij de professionals en bestuurders. Zo ontstaat eigenaarschap in het veld en maken we optimaal gebruik van de aanwezige energie en deskundigheid.

2.3.3. Aanbevelingen voor scholen, besturen en lerarenopleidingen

- **Investeer in de professionals van nu en de toekomst.** Zonder voldoende en goed toegeruste leraren is inclusief onderwijs voor cluster 2 niet haalbaar. Versterk de lerarenopleiding met aandacht voor inclusief onderwijs, zowel wat betreft een inclusieve *mindset* (o.a. omarmen van diversiteit) en aanpak (o.a. differentiëren), als specifieke vaardigheden met betrekking tot de ondersteuningsbehoeften van cluster 2-leerlingen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van extra modules over taalgericht lesgeven en taal- en gehoorstoornissen in de klas, kennismaking met gebarentaal en ondersteunde communicatie, en samenwerking met ondersteuningsspecialisten uit cluster 2. Zulke investeringen komen niet alleen ten goede aan leerlingen met een cluster 2-indicatie, maar ook aan kinderen met aanverwante taalproblemen of taalachterstanden.

- **Stimuleer dat studenten stage kunnen lopen in het (voortgezet) speciaal cluster 2 onderwijs** of in een inclusieve onderwijssetting. Het is immers belangrijk dat aanstaande leraren deze ervaring opdoen. Maak daarom van inclusief onderwijs een vast onderdeel van elke lerarenopleiding. Betrek de expertise uit cluster 2 hierbij: bijvoorbeeld door *co-teaching* of het inzetten van ambulante dienstverleners in de klas, zodat kennis wordt overgedragen. Daarnaast moeten zittende leraren zich kunnen blijven ontwikkelen: zorg voor een sterk aanbod van bij- en nascholing op dit gebied.

2.3.4. Aanbevelingen aan alle partijen betrokken bij cluster 2

- **Kijk breder voor inspiratie:** Zoek naar inspirerende voorbeelden om inclusief onderwijs voor cluster 2 dichterbij te brengen, niet alleen in eigen land maar ook internationaal. De transitie naar inclusie voor cluster 2 kent geen blauwdruk; verschillende landen en regio's hebben uiteenlopende aanpakken. Maak gebruik van die variatie: organiseer uitwisselingen, werkbezoeken en presentaties zodat professionals kennis kunnen maken met alternatieve modellen. In een van de interviews is bijvoorbeeld het concept van 'omgekeerde inclusie' genoemd, waarbij het reguliere onderwijs stap voor stap integreert in een speciale onderwijssetting, in plaats van andersom. Zulke voorbeelden prikkelen om anders te denken.
- **Geef professionals de gelegenheid om deze inspirerende casussen te verkennen**, bijvoorbeeld via (internationale) conferenties of uitwisselingsprogramma's. De rijksoverheid kan dit faciliteren door experimenteerruimte en (subsidies voor) werkbezoeken mogelijk te maken. Zo voorkom je tunnelvisie en benut je maximaal de elders opgedane ervaringen.
- **Betrek jongeren en ouders actief bij de transitie.** Inclusief onderwijs realiseren doe je met de doelgroep, niet alleen voor hen. Zorg er daarom voor dat bij alle belangrijke beslissingen en plannen de stem van leerlingen en ouders wordt gehoord. Geef hen of hun vertegenwoordigers, zoals ouderverenigingen, medezeggenschapsraden en leerlingenraden, een volwaardige plek in het gesprek over de toekomst van cluster 2. Organiseer bijvoorbeeld periodieke klankbordgroepen of jongerenpanels die meedenken over inclusie. Hun wensen en ervaringen zijn cruciaal en bieden vaak een reality-check voor beleidsvoornemens. Bovendien creëert het draagvlak: als ouders en leerlingen vanaf het begin betrokken zijn, begrijpen en steunen zij veranderingen eerder. Laat hen niet pas achteraf evalueren, maar laat hen meedenken en mee-evalueren gedurende het hele proces. Dit vergroot de kans dat de transitie naar inclusief onderwijs daadwerkelijk leidt tot scholen waarin alle kinderen zich welkom en gehoord voelen.

2.4. Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we de kernbevindingen uit onze deelstudies vertaald naar een set conclusies en aanbevelingen voor de transitie naar inclusiever onderwijs binnen cluster 2. Ter afsluiting benadrukken we dat er al veel in gang is gezet: er is draagvlak, er zijn goede voorbeelden en de contouren van oplossingen worden steeds scherper. Tegelijk is duidelijk dat een gezamenlijke en goed gecoördineerde aanpak nodig is om de komende jaren daadwerkelijke doorbraken te realiseren.

De volgende hoofdstukken van dit rapport bieden verdieping en onderbouwing van de hier geformuleerde punten. In **Hoofdstuk 3** geven we een systeembeschrijving van cluster 2 binnen het onderwijsbestel (hoe is het georganiseerd, gefinancierd en hoe functioneert het stelsel nu). **Hoofdstuk 4** rapporteert de praktijkprofessionals, belangenorganisaties, leraren, ouders, etc.) over de transitie naar inclusiever onderwijs. **Hoofdstuk 5** presenteert de resultaten van een kleinschalige literatuurverkenning naar factoren die inclusief onderwijs bevorderen of belemmeren. Tot slot bevat **Hoofdstuk 6** een reconstructie van de gebeurtenissen rond de sluiting van de drie VSO-colleges van Auris, die als illustratief voorbeeld dient van de uitdagingen in de praktijk.

Deze bouwstenen samen ondersteunen de analyse en aanbevelingen van hoofdstuk 2. We nodigen de lezer uit om, waar nodig, tussen de hoofdstukken heen en weer te bladeren: wie hoofdstuk 2 leest zonder de rest, vindt in de volgende hoofdstukken de uitwerking waarnaar verwezen is; en wie direct in de deelstudies duikt, kan in hoofdstuk 2 zien hoe die samenkomen in het grotere geheel. Op die manier hopen we een volledig beeld te schetsen van de transitie richting inclusief onderwijs voor cluster 2 en handvatten te bieden om deze transitie succesvol vorm te geven.

3 Deelstudie 1: Systeembeschrijving

Frans de Vijlder

3.1. Beknopte voorgeschiedenis

Op 1 augustus 2014 trad de Wet passend onderwijs in werking, met als oogmerk dat kinderen zo veel mogelijk in hun eigen buurt naar school zouden kunnen gaan en daarbij een leeromgeving aantreffen, die past bij hun kwaliteiten en mogelijkheden: passend onderwijs.^[2] Tot op dat moment functioneerde het hele speciaal onderwijs onder de wetgeving Leerlinggebonden Financiering (LGF). Het was ingedeeld in de vier clusters, die we nog steeds kennen. Elk cluster had eigen Regionale Expertise Centra (REC). Cluster 1, het speciaal onderwijs voor kinderen met een visuele beperking had als landelijke voorziening een uitzonderingspositie. In de REC's werkten de scholen voor speciaal onderwijs per cluster samen om kinderen met een beperking de juiste ondersteuning in het speciaal onderwijs te bieden. Elk expertisecentrum had daarbij een commissie voor indicatiestelling, waarin op grond van landelijke criteria werd vastgesteld of leerlingen toegang hadden tot speciaal onderwijs, dan wel de mogelijkheid om met een leerlinggebonden budget ('rugzakje') ingeschreven te worden op een reguliere school. Cluster 2 bestond op dat moment uit 12 besturen met scholen en diensten ambulante dienstverlening.

Onder de Wet passend onderwijs hebben de reguliere scholen een zogeheten zorgplicht om passend onderwijs te bieden als de school dat niet zelfstandig kan realiseren. Om de zorgplicht dan toch waar te kunnen maken, zijn de samenwerkingsverbanden ingericht, regionale structuren waarin scholen voor PO en/of VO samenwerken om voor alle kinderen zo dicht mogelijk bij huis passend onderwijs te kunnen bieden. Het samenwerkingsverband beschikt daartoe over de middelen die in de oude systematiek beschikbaar waren voor de leerlingen met een indicatie. De besturen in het samenwerkingsverband stellen hiervoor gezamenlijk een ondersteuningsplan op. In het kader van deze systeemevaluatie cluster 2 zou het te ver voeren hier verder uitvoerig op de werkwijze en het functioneren van de samenwerkingsverbanden in te gaan.

Relevant is wel om te benoemen dat al voor de start van het wetgevingstraject in 2008 werd besloten dat met de invoering van de Wet passend onderwijs niet alleen cluster 1, maar ook cluster 2 buiten de systematiek van de samenwerkingsverbanden zou vallen en een structuur en regeling zo veel mogelijk soortgelijke structuur en regeling zou krijgen.^[3] Net als in cluster 1 gaat het in cluster 2 om een beperkte groep leerlingen, waarvoor de expertise te zeer zou 'verwateren' als deze in regionale structuren zou opgaan. Daarbij heeft de overheid wel als voorwaarde gesteld dat – eveneens naar analogie van de situatie in cluster 1 – er een bestuurlijke concentratie zou plaatsvinden. Uit dit proces van fusie en de-fusie zijn vanaf 1 augustus 2015 de huidige vier instellingen voortgekomen, om zo de noodzakelijke expertise daadwerkelijk in een landelijk dekkende structuur onder te brengen. Hoe die structuren en regelingen er nu uitzien wordt in het vervolg van deze systeembeschrijving zichtbaar gemaakt.

3.2. Doelgroepen

Cluster 2 bestaat uit vier doelgroepen, die we hieronder kort beschrijven:

Taalontwikkelingsstoornis (TOS)

Een taalontwikkelingsstoornis (TOS) is een neurocognitieve ontwikkelingsstoornis. Bij kinderen met een TOS verloopt het leren van een taal niet vanzelf. Dit komt omdat de hersenen taal minder goed verwerken. Deze kinderen hebben daardoor bijvoorbeeld moeite met praten of met het begrijpen van taal. De omvang van deze groep binnen cluster 2 is ongeveer 14.000 leerlingen, 85% van de totale cluster 2-populatie.

Beperking in horen en communiceren (DSH)

Dit betreft de groep leerlingen met een auditieve beperking die op het gehoor niet of moeilijk spraak kunnen verstaan en met een cochleair implantaat doof- of slechthorend functionerend zijn. Het gaat om ongeveer 1.700 leerlingen, 10% van de populatie leerlingen in cluster 2.

Communicatief meervoudig beperkt (CMB)

Het betreft hier een groep leerlingen die naast een auditieve beperking nog andere beperkingen heeft zoals een verstandelijke beperking, een fysieke beperking, een gedragsmatige beperking of een stoornis of syndroom. Het gaat om een beperkte groep van hooguit enkele honderden, uitsluitend bij Kentalis op een beperkt aantal locaties.

2 Kamerstukken II, 2011/12, 33 106 nr. 3. Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Memorie van Toelichting.

3 Kamerstukken II, 2007/08, 31 497, nr. 1.

Beperking in horen en zien (DB)

Deze groep heeft een beperking in horen én zien. Dit wordt wel ‘doofblindheid’ genoemd. Soms is het aangeboren, soms nemen het gehoor en zicht af na de taalverwerving of op latere leeftijd. De omvang van deze groep leerlingen beperkt, waarvan een gedeelte in cluster 1.

Daarbij de aantekening dat een deel van de leerlingenpopulatie van cluster 2 te maken kan hebben met meervoudige beperkingen (anders dan CMB) die samenhangen met de taal en/of gehoorbeperking of co-morbiditeit en daarvoor op andere wijze ondersteuning ontvangt.

3.3. Organisatie en activiteiten

Zoals eerder toegelicht heeft cluster 2 indertijd de opdracht gekregen zich te herorganiseren naar analogie van cluster 1. De clustering van de 12 besturen in de oude structuur heeft ertoe geleid dat er in de huidige situatie vier instellingen bestaan, te weten Kentalis, Auris, VierTaal en Vitus-Zuid. Kentalis en Auris zijn aanmerkelijk groter dan VierTaal en Vitus Zuid (zie cijfers in §5). Daarnaast hebben Kentalis en Auris activiteiten in de zorg en diagnostiek voor de doelgroep en een eigen onderzoeksafdeling. Tussen de vier instellingen is geen sprake van een scherpe geografische verdeling en soms van overlappende werkgebieden^[4]. Kentalis kent vestigingen door vrijwel heel het land, maar vooral in Noord- en Oost-Nederland. Auris zit vooral in het midden, westen en zuidwesten van het land. VierTaal heeft vestigingen in Den Haag, Noord-Holland en Flevoland en Vitus Zuid werkt in Zuidoost-Nederland.

De vier instellingen werken nauw samen binnen de sector-organisatie Siméa. Doel daarvan is gestalte te geven aan de maatschappelijke opdracht die feitelijk al bij de invoering van passend onderwijs in 2014 is geformuleerd, namelijk vanuit hun – landelijk geconcentreerde – expertise eraan bijdragen dat het regulier onderwijs zoveel mogelijk is toegerust voor – en wordt ondersteund bij - het verzorgen van onderwijs aan leerlingen met kenmerken van de cluster 2 doelgroep en – waar dat noodzakelijk geacht wordt – (voortgezet) speciaal onderwijs aanbieden voor deze doelgroep. Met de routekaart naar inclusief onderwijs heeft deze maatschappelijke opdracht een extra accent gekregen.

Gelet op het bovenstaande kennen de instellingen in cluster 2 een repertoire aan activiteiten en interventiemogelijkheden, die de afgelopen jaren tussen de vier instellingen steeds nadrukkelijker op elkaar worden afgestemd en waarbij de kennis wordt ontwikkeld om het doel van inclusief onderwijs steeds dichterbij te brengen en in co-creatie te leren hoe hieraan gestalte te geven. Een belangrijke pijler hierin is het programma [Passend en Inclusiever](#).

De vier basisvormen van dienstverlening van cluster 2 kunnen als volgt worden genoemd:

- Onderwijsarrangement: onderwijsaanbod in scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.
- Ambulante dienstverlening/ondersteuningsarrangement, ondersteuning aan de school, het systeem en leerlingenbegeleiding aan individuele leerlingen (ondersteuningsarrangement).
- (Kortlopende) consultatie en advies (C&A)^[5].
- Expertiseontwikkeling, innovatie en kennisdeling.

4 Over deze werkgebieden zijn onderling afspraken gemaakt, ook als deze elkaar overlappen.

5 Een consultatie kan bestaan uit een observatie, gesprekken (voor- en nabespreking) en een kort verslag met handelingsgerichte adviezen. Dit is maatwerk (= in alles en altijd het geval!); laagdrempelig, kortdurend, geen besluit CvO nodig, voor taal/spraak en gehoor gerelateerde vragen (niet meertaligheid)

3.4. Toelating van leerlingen tot cluster 2

De wet schrijft dat bij elk van de vier instellingen zogeheten aanmeldpunten ingericht. Zowel ouders als scholen kunnen hier leerlingen aanmelden voor ondersteuning door cluster 2. Op grond van de Wet op de expertisecentra (WEC) stelt het bestuur van de instelling een onafhankelijke, multidisciplinair samengestelde, Commissie van Onderzoek (CvO) in om te beoordelen of de aangemelde kinderen met auditieve problemen of een taalontwikkelingsstoornis (TOS) tot cluster 2 toelaatbaar zijn tot onderwijs, dan wel ondersteuning noodzakelijk is, welke vorm van ondersteuning dan het meest passend is en voor hoe lang. Hiertoe heeft Siméa een landelijk geldende richtlijn opgesteld.^[6] Deze bevat geen 'harde' criteria, maar factoren waarmee in de beoordeling door de CvO's rekening moeten worden gehouden. Bij het onderzoek en de beoordeling wordt gekeken naar:

- **De onderwijsbehoefte**

Welke problemen ervaart de leerling in het onderwijs, info volgsysteem, info uit observatie, info over de communicatieve redzaamheid, wat gaat goed, wat zeggen ouders/de leerling er zelf over?

- **De ernstmaat en bijkomende problemen**

Diagnose- en onderzoeksgegevens, ernst stoornis, ander onderzoek, co-morbiditeit, ontwikkelingsachterstand, NT2, effect van logopedische behandeling.

- **De ondersteuningsvraag**

Welke problemen ervaart de reguliere school in het onderwijsproces, welke hulp is geboden, wat is het resultaat van die hulp?

Daarnaast moet de CvO adviseren over het ontwikkelingsperspectief en/of de inhoud van de begeleiding en aan het eind van elk schooljaar over eventuele herplaatsing van een leerling, hetzij terug naar het regulier onderwijs, dan wel naar een andere school voor speciaal onderwijs. De instellingen gebruiken bij de beoordeling de eerdergenoemde Siméa-richtlijn. De richtlijn is niet wettelijk vastgesteld; wel moet de, landelijk geldende, richtlijn en hantering daarvan voor reguliere scholen en ouders transparant en inzichtelijk zijn. Eenmaal toegelaten tot cluster 2 moet periodiek worden bepaald of ondersteuning - vanuit cluster 2 - nog langer noodzakelijk is en, zo ja, in welk arrangement. In alle gevallen, dus zowel bij inschrijving in speciaal onderwijs als bij inschrijving bij regulier onderwijs, stelt de school – feitelijk de verantwoordelijk leraar – een

ontwikkelingsperspectief (OPP) op. In veel, zo niet alle, gevallen zal deze daarbij worden ondersteund door (bijvoorbeeld) een Commissie voor Leerlingenzorg (CvL) of vergelijkbaar. Het OPP en de voortgang daarin worden eveneens periodiek met de ouders besproken. Wettelijk is bepaald dat een evaluatie jaarlijks onder eindverantwoordelijkheid van de CvO moet plaatsvinden.

Anders dan het regulier onderwijs en de clusters 3 en 4 onder de samenwerkingsverbanden, kennen de clusters 1 en 2 geen plicht tot het aannemen van leerlingen die niet via de CvO toegelaten zijn of van wie (terug-)plaatsing naar het reguliere (vervolg)onderwijs verantwoord wordt geacht, al dan niet met ambulante ondersteuning vanuit cluster 2. De cluster 2 school ondersteunt bij terugplaatsing de ouders en de scholen in het besluitvormingsproces en bespreekt op welke termijn de leerling de overstap maakt. Deze termijn is door de wetgever beperkt tot 8 weken. Daarna kan de cluster 2 instelling de verwijderingsprocedure starten. Een leerling kan immers niet in de cluster 2 school ingeschreven blijven zonder toegelaten te zijn. Dit is niet wenselijk, aangezien is vastgesteld dat de locatie niet meer passend is voor de leerling.

3.5. Bekostiging

3.5.1. Specifiek voor cluster 2

Vanuit de overheid zijn er op grond van de regeling bekostiging SO en VSO twee financieringsstromen naar de vier instellingen.^[7]

1. **De basisbekostiging** per leerling voor toegelaten leerlingen tot het (V)SO, jaarlijks vastgesteld op basis van de 1 februari-telling t-1; voor het kalenderjaar 2025 zijn deze bedragen vastgesteld op € 7.966 (SO) en € 12.056 (VSO), hetgeen in ordegrootte tot de volgende budgetten per instelling leidt:

Instelling	LL SO	LL VSO	Budget SO	Budget VSO	Budget Totaal
Auris	2179	167	17	2	19
Kentalis	2212	714	18	9	26
Vitus Zuid	1059	213	8	3	11
VierTaal	757	368	6	4	10
Totaal C2	6207	1462	49	18	67

Noot: Tabel gebaseerd op leerlingentellingen Siméa 10-2024 x vastgestelde bedragen voor 2025. Bedragen in miljoenen euros.

2. **De ondersteuningsbekostiging**, op basis van een bij de invoering van passend onderwijs vast lumpsum bedrag per instelling (jaarlijks geïndexeerd), te weten in 2025:

Instelling	Budget
Auris	107
Kentalis	157
Vitus Zuid	37
VierTaal	41
Totaal C2	342

Tabel ontleend aan Staatscourant nr. 21595, 29 juni 2025

De leerlinggebonden basisbekostiging is uiteraard bestemd om het onderwijs te kunnen verzorgen op de SO en VSO-scholen. De lumpsum ondersteuningsbekostiging moet alle overige kosten van de vier instellingen dekken, dus de ambulante dienstverlening aan individuele leerlingen en scholen, aanmeldpunten en onderzoek, het onderhoud en de ontwikkeling van de expertisefunctie, staf en ondersteuning.

3.5.2. Relevant, maar niet exclusief voor cluster 2

Een aanvullende middenstroom die we in het kader van deze evaluatie willen benoemen is de ‘Beleidsregel experiment inclusieve leeromgeving 2024’.^[8] Deze beleidsregel maakt het mogelijk om intensieve samenwerking tussen reguliere en gespecialiseerde scholen en instellingen aan te gaan. Met een geïntegreerde voorziening kunnen scholen leerlingen een zo thuisnabij mogelijke onderwijsplek bieden en integraal tegemoetkomen aan de ondersteuningsbehoeften van alle leerlingen. De beleidsregel biedt juridische ruimte om, ondersteund door onderzoek, ervaring op te doen die bijdraagt aan de totstandkoming van wetgeving op het gebied van inclusief onderwijs. De beleidsregel maakt het mogelijk een deel van de leerlingen die zijn ingeschreven op een school of instelling voor gespecialiseerd onderwijs, onderwijs te laten volgen op een reguliere school en om een deel van de leerlingen die ingeschreven staan op een school of instelling voor speciaal onderwijs, onderwijs te laten volgen op een school voor speciaal basisonderwijs. Er is voor dit experiment gekozen voor een looptijd tot augustus 2034, om scholen voldoende tijd te geven om te experimenteren met de samenwerking en te komen tot optimale integratie van het onderwijs.

Tenslotte wijzen we op de *financiering voor huisvesting en leerlingenvervoer* vanuit de gemeenten. Hiervoor bestaat een gevarieerd beeld, aangezien de gemeenten binnen de grenzen van de wet- en regelgeving een eigen beleid kunnen voeren als onderdeel van hun verantwoordelijkheden op deze terreinen. In het kader van deze evaluatie is relevant dat vorig jaar vanuit het Nationaal Groeifonds een kleine half miljard euro beschikbaar is gekomen voor onderwijshuisvesting, zodat gemeenten met schoolbesturen voorstellen kunnen indienen voor duurzame, gezonde en inclusieve schoolgebouwen. Doel van het programma is om samen te leren hoe we schoolgebouwen sneller, beter en kostenefficiënter kunnen renoveren en vernieuwen.

Hoewel passend onderwijs betekent dat het zoveel mogelijk ‘thuisnabij’ is, is dat niet altijd realiseerbaar, of door de ouders ‘meest passend’ gevonden voor hun kind. In dat geval moet een beroep worden gedaan op leerlingenvervoer, aanbesteed en gefinancierd door de gemeente van woonplaats. Niet alle gemeenten hanteren daarin dezelfde beslisriteria, waardoor verzoeken soms worden afgewezen.

3.5.3. Mogelijke effecten bij de beweging naar 'steeds inclusiever'

Gelet op de aanleiding tot deze systeemevaluatie – sluiting van de drie VSO-locaties van Auris – en de intenties met de beweging naar inclusief onderwijs kijken we in deze paragraaf naar enkele mogelijke consequenties bij de bestaande regelgeving en bekostiging (zonder volledigheid te pretenderen). Consequenties zijn er voor zowel het regulier onderwijs als de cluster 2 instellingen en kunnen er zijn voor de samenwerkingsverbanden. Deze paragraaf is slechts als een eerste, globale, verkenning van mogelijke effecten bedoeld.

1. Als een leerling vanuit cluster 2 in het jaar t door- of terugstroomt naar het regulier onderwijs, telt deze leerling in dat jaar nog mee in de bekostiging voor de cluster 2-instelling, terwijl de reguliere school in het erop volgende jaar voor de eerste keer bekostiging gaat ontvangen voor deze leerling (t-1 systematiek).
2. Als een leerling vanuit cluster 2 door- of terugstroomt naar regulier onderwijs kan dit tot gevolg hebben dat het Samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring moet afgeven. In dat geval ontvangt de school waar deze leerling wordt ingeschreven ondersteuning ten laste van het samenwerkingsverband.
3. De ontwikkeling naar meer inclusie heeft bovendien gevolgen voor de verhouding tussen het aantal leerlingen dat ambulante ondersteuning ontvangt ten opzichte van het aantal dat op scholen voor speciaal onderwijs in cluster 2 verblijft. Naarmate meer leerlingen vanuit cluster 2 ambulant ondersteund worden op een reguliere school, ontvangen de cluster 2-instellingen minder basisbekostiging voor toegelaten leerlingen, terwijl de druk op de ambulante ondersteuning binnen het lumpsum-budget toeneemt. Immers, meer leerlingen en scholen moeten binnen het bestaande budget adequaat ondersteund worden.^[9] Daarbij de kanttekening dat inclusief onderwijs een andere werkwijze van ambulant ondersteuners vergt: minder op de individuele leerling en meer op de inclusieve leeromgeving (meer systemisch) gericht.
4. Daarnaast zijn er schaaleffecten bij de instandhouding van de afzonderlijke locaties. Een bijkomend effect van de beweging naar meer inclusiviteit is immers dat (bij een gelijkblijvend scholenbestand) het gemiddeld aantal leerlingen per (V)SO-locatie daalt, wat betekent dat deze moeilijker als volledig voor de taak geëquiperde scholen op een kwalitatief verantwoord niveau in stand te houden zijn. Deze ontwikkeling vormde (mede) het motief van Auris om de drie VSO-locaties te sluiten.

9 Uit de Siméa-tellingen valt af te leiden dat in de afgelopen tien jaar die ontwikkeling naar meer inclusief al zichtbaar geweest in cluster 2. In 2015 was de verhouding ambulant ten opzichte van het totaal aantal leerlingen in cluster 2 ongeveer 48%, terwijl deze eind 2024 op 56% lag. Als we bovendien rekening houden met het gestegen aantal leerlingen in die periode met 2015 als referentiejaar, dan komt het laatste getal op 59% uit.

3.6. Toezicht

We benoemen verder de rol van het toezicht in cluster 2 en iets breder op de toezicht-arrangementen waarmee leerlingen en ouders in de doelgroepen mee te maken kunnen krijgen. Cluster 2 is in dit verband onderdeel van de bredere regelgeving voor extern toezicht en de werkwijze van de inspectie, met name de inspectie van het onderwijs. De basis voor het toezicht door de inspectie zijn de toezichtkaders, die beschrijven hoe de inspectie van het onderwijs werkt, wat zij beoordeelt en wanneer het onderwijs van voldoende kwaliteit is. De inspectie ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs in de afzonderlijke schoolsoorten, zowel op het niveau van de afzonderlijke scholen als op bestuursniveau. Daarnaast is er sprake van een vorm van stelseltoezicht, toegespitst op de kernfuncties kwalificatie, socialisatie en allocatie (selectie en gelijke kansen). Binnen elk van de toezichtkaders is eveneens een specifieke toepassing opgenomen voor de besturen van de samenwerkingsverbanden.

Leerlingen in de doelgroep van cluster 2 kunnen zich bevinden op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, dan wel in het regulier primair of voortgezet onderwijs of het mbo ingeval van ambulante ondersteuning. Voor elk van deze onderwijssoorten bestaan afzonderlijke toezichtkaders, toegesneden op het onderwijs op die schoolsoort.^[10] In het licht van deze evaluatie is het met name zinvol om te focussen hoe de rol in het streven naar inclusie daarin vervult. Het gaat in het kader van deze evaluatie te ver om deze gedetailleerd en systematisch te analyseren op de mate waarin (de bijdrage van de school/het bestuur aan het realiseren van) inclusie een factor is die voldoende aandacht krijgt in de kwaliteitsgebieden en standaarden, maar een eerste screening leert dat er in de afzonderlijke kaders weinig tot geen expliciete focus op (het bereiken van) inclusie als element van kwaliteit te vinden is. Eerder lijkt het omgekeerde het geval, bijvoorbeeld als het gaat om het meten en waarderen van de onderwijsprestaties (OR1) van een school, waarbij gekeken wordt of de leerresultaten op het niveau aan een te verwachten norm voor de populatie voldoen. Het is niet uitgesloten dat een (reguliere) school die veel ambitie zou willen tonen op het gebied van inclusie uit het oogpunt van risicomijding er juist voor kiest daarin wat minder voortvarend te zijn. Aangezien de inspectie in haar werkwijze gebonden is aan de (wettelijk verankerde) kaders, is de speelruimte die zij zou kunnen nemen beperkt. Anders gezegd, als de overheid veel waarde hecht aan het bereiken van inclusie, dan zullen de inspectiekaders daarmee volgens de beleidsdoelstellingen in overeenstemming worden gebracht.

10 [Inspectie van het Onderwijs, Onderzoekskader voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs, versie 2024](#). Onderzoekskader voor het toezicht op het voortgezet onderwijs, versie 2024; Onderzoekskader voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs, versie 2024.

In het kader van deze evaluatie is het wellicht goed erop te wijzen dat de organisatie van de inspectie eveneens 'schoolsoortgewijs' is: er is een aparte inspectie voor het speciaal onderwijs, met inbegrip uiteraard van cluster 2. De vraag is in hoeverre deze wijze van organiseren bijdraagt aan het al dan niet realiseren van de inclusiedoelstellingen als toezichthouders en onder toezicht gestelde scholen in een 'gesloten kolom' met elkaar interacteren. Meerdere factoren spelen hierin een rol, die eveneens specifiek nader aandacht en/of onderzoek zouden vragen.

3.7. Overige actoren

Er is nog een groot aantal andere actoren nauw met cluster 2 (en de overige clusters) verbonden, die voor het bereiken van inclusie van groot belang zijn. Het onderwijs op de scholen is onderdeel van bredere maatschappelijke (deel)systemen (landelijk en op 'community'- niveau), die in hun 'mindset', organisatie en regelgeving, etc. kunnen en (randvoorwaardelijk) moeten bijdragen aan het bereiken van inclusie in het onderwijs. Zonder een prioriteitsvolgorde of volledigheid te suggereren, noemen we de volgende.

Primaire stakeholders van cluster 2

Op de eerste plaats zijn het natuurlijk leerlingen en hun ouders van de huidige cluster 2 doelgroepen waar het om draait. Hun belangen worden mede behartigd door de ouderorganisaties en in de medezeggenschap. Dit geldt ook voor leraren en andere soorten professionals binnen cluster 2 werkzaam. We noemen verder de schoolleiders en raden van toezicht; die laatste met name in hun rol als wakend oog over de maatschappelijke norm en continuïteit.

Gemeenten

De gemeenten hebben we al genoemd in het kader van de huisvesting voor scholen en het leerlingenvervoer. In bredere zin voert de gemeente een lokaal onderwijs- en jongerenbeleid, waarin inclusie een grotere of minder grote plek kan innemen. Dit kan ingebed zijn in een breder gemeentelijk inclusiebeleid. In die zin kan de gemeente een belangrijke aanjager van inclusief onderwijs zijn.

Lerarenopleidingen en doorlopende professionele ontwikkeling

Een belangrijke vraag is of de lerarenopleidingen studenten voldoende voorbereiden op het werken in inclusief onderwijs, niet alleen in de basisopleiding, maar ook als onderdeel van leven lang ontwikkelen. Een specifiek element met betrekking tot cluster 2 hierbij is de aandacht voor en kennis over taalvraagstukken als basis voor het onderkennen van problemen en oplossingsrichtingen op dat gebied.

Jeugdzorg en kinderopvang

Een andere belangrijke lokale verbinding in verband met het bereiken van inclusie is die met de jeugdzorg en kinderopvang/vroeg- en voorschoolse educatie, waarin eveneens de gemeenten een verantwoordelijkheid hebben. Daarbij is zonder meer relevant dat de gemeenten een rol hebben in het voorkomen dat kinderen met een taalachterstand in het onderwijs terechtkomen. In dat opzicht kunnen zij ook belang hebben bij de kennis en expertise van cluster 2.

Wetenschappelijk en praktijkonderzoek

Naast onderwijskundig onderzoek in algemenere zin op het gebied van speciaal en inclusief onderwijs, zijn er onderzoeksgroepen die zich specifiek richten op de doelgroepen van cluster 2 en die vanuit die optiek onderdeel vormen van het netwerk rondom de expertisefunctie.

Geografische regelgrenzen en interacties tussen diverse actoren

In deze context merken we op dat meerdere actorenvelden/beleidsterreinen, die eigenlijk vanuit inclusie in hun communicatie nauw met elkaar verbonden zouden moeten zijn, op verschillende schalen georganiseerd zijn. Er zijn naast gemeenten met hun eigen lokaal beleid vier cluster-2 instellingen, 75 SWV-regio's (PO/VO), ongeveer 40 jeugdzorgregio's en de 'lappendeken' van lerarenopleidingen kent weer andere schalen als wervings- en afzetgebied in hun samenwerking met het scholenveld. Tegelijkertijd moet door al deze organisaties onderling op een andere manier dan vroeger en vanuit een andere mindset intensief worden gewerkt en samengewerkt om inclusie daadwerkelijk te bereiken. Ook deze context is een systeemkenmerk van cluster 2; met andere woorden, de beweging naar inclusie in cluster 2 – of breder in het onderwijs – is niet onafhankelijk van die bredere context te realiseren.

4 Deelstudie 2: Interviews onder betrokkenen

Manja Coopmans, Suzanne Fikrat-Wevers, Rowyan Jonker, Samar Lamkadmi, Sylvana Van der Ven, Frans de Vijlder, Onno De Zwart

4.1. Aanpak van de verkenning

Om verder inzicht te verkrijgen in perspectieven over en de bevorderende en belemmerende factoren voor de realisatie van inclusief onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs in Nederland, hebben we een reeks interviews afgenomen met een diverse groep van betrokkenen bij dit thema. Hoewel de focus hierbij lag op de transitie naar inclusief onderwijs vanuit cluster 2, hebben veel geïnterviewden vanuit hun ervaring en ter vergelijking referentie gepleegd aan de regelingen en praktijken bij de samenwerkingsverbanden en in het regulier onderwijs. De gesprekken zijn immers gevoerd met een brede variatie aan betrokkenen binnen cluster 2 en belanghebbenden in het regulier onderwijs in alle lagen van landelijke overheid tot leraren en oudervertegenwoordigers. In totaal hebben we 24 gesprekken gevoerd met 59 verschillende personen, waar het lokale organisaties betreft zoveel mogelijk gespreid over stad en regio.

Het ging hierbij om:

- Samenwerkingsverbanden (N=4)
- Schoolbesturen regulier onderwijs (N=4)
- Praktijkprofessionals (N=13)^[11]:
 - (Ambulant) begeleiders (N=3)
 - Ondersteuningscoördinatoren (N=2)
 - Orthopedagogen (N=3)
 - Schoolpsycholoog (N=1)
 - Zorgcoördinator (N=1)
 - Docenten (N=4)
 - Ambulant ondersteuner (N=1)
- Cluster 2:
 - Directies VSO (N=7)
 - Directies SO (N=4)
 - Raad van Toezicht (N=2)
 - Bestuurders (N=4)
- Experts (N=4)
- Inspectie van het Onderwijs (N=2)
- Ministerie van OCW (N=1)
- Sectorraden (N=4)
- CvO's (N=4)
- Gemeenten/VNG (N=3)
- Oudervertegenwoordigers (N=3)

De interviews werden gevoerd rond vier centrale thema's:

- **Visie op inclusief onderwijs:** Wat verstaan de verschillende actoren onder inclusief onderwijs?
- **Positieve ervaringen:** Wat gaat goed in het huidige systeem?
- **Knelpunten:** Wat gaat minder goed of werkt belemmerend in het huidige systeem?
- **Toekomstvisie en gewenste veranderingen:** Welke 'stip op de horizon' hebben betrokkenen voor ogen? Welk veranderproces is gewenst om inclusief onderwijs te realiseren of te benaderen?

In de navolgende paragrafen zijn voor elk van de vier thema's de belangrijkste inzichten op een rijtje gezet.

11 Hierbij is soms sprake van dubbele functies. In de subcategorieën zijn deze uitgesplitst, om een goed beeld te kunnen geven van wie vanuit welke functies gesproken is. In totaal zijn er 13 personen gesproken, waarvan 2 personen met dubbele functies.

4.2. Visies op inclusief onderwijs

Binnen dit thema vroegen we de betrokkenen wat zij verstaan onder inclusief onderwijs. Iedereen die we die we gesproken hebben staat in beginsel achter het idee van inclusief – of inclusiever – onderwijs, in de zin van onderwijs dat toegankelijk moet zijn voor alle leerlingen. Veel betrokkenen benadrukken dat er meer mogelijkheden moeten zijn om mensen met een beperking binnen het reguliere onderwijs een plek te geven. Hierbij worden vaak de drie elementen uit de definitie van inclusief onderwijs van Unesco genoemd, waarop het nieuwe beleidskader is gebaseerd:

- **Thuisnabij:** leerlingen kunnen dichtbij huis (in de wijk) of met een beperkte reistijd naar school.
- **Heterogeen:** leerlingen met verschillende achtergronden, leerstijlen en niveaus zitten samen in één klas of in één school.
- **Kansrijk:** in de onderwijsaanpak wordt extra ondersteuning geboden aan leerlingen die dat nodig hebben, zoals leerlingen met leerproblemen, beperkingen of andere uitdagingen, zodat ze gelijke kansen krijgen om zich te ontwikkelen.^{[12] [13]}

Voorts wordt verwezen naar het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een handicap, dat stelt dat iedereen, ongeacht handicap, moet kunnen deelnemen aan de samenleving.

Tegelijkertijd brengen de gesproken betrokkenen verschillende accenten aan in de mate en vorm waarin onderwijs inclusiever moet worden, vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheden, en vanuit hun eigen ervaringen. Hieronder worden de verschillende nuanceringen uitgelicht.

4.2.1. Dichtbij huis

Alhoewel velen de bovengenoemde definitie van het Ministerie van OCW volgen heeft niet iedereen dezelfde concrete invulling daarvan voor ogen. Zo dicht mogelijk bij huis is weliswaar voor veel leerlingen wenselijk, maar voor leerlingen die doof of slechthorend zijn, geven sommigen aan dat dit soms lastig te realiseren is. Deze leerlingen zouden andere behoeften hebben op het gebied van toegankelijkheid dan leerlingen met een TOS, zoals gebarentolken.

Daarnaast achten ze het voor kinderen die gebruikmaken van gebarentaal belangrijk om contact te hebben met andere gebarentaalsprekers. In de praktijk is die groep dan te klein om hen thuisnabij onderwijs te kunnen laten volgen. Omgekeerd benadrukt iemand die werkt op een cluster 2 school juist de waarde van het 'dichtbij huis' element: *"Wij hebben een aantal leerlingen die met busvervoer komen of met ouders komen die best wel wat onderweg zijn met openbaar vervoer. En ik merk het ook heel erg bij de ouders dat er aarzelingen waren [over deelname aan het reguliere onderwijs], maar door het te doen kom je tot een hele mooie setting en hoe mooi is het dat de leerlingen met hun broertje of zusje in de wijk op school zitten?"*

Het bovenstaande laat tegelijkertijd zien dat thuisnabij, heterogeen en kansrijk niet altijd even eenvoudig in combinatie te realiseren zijn; er kunnen afwegingen tussen de drie elementen nodig zijn.

4.2.2. Heterogeen

De geïnterviewden vinden het doorgaans van groot belang dat zoveel mogelijk leerlingen met verschillende behoeften en achtergronden samen naar school kunnen, waarbij waar nodig 'op maat' aandacht wordt besteed aan hun leerbehoeften. Dit omvat volgens vrijwel iedereen (een grote groep van de) leerlingen die op dit moment gespecialiseerd onderwijs volgen. Het hoofddoel hierbij is dat zoveel mogelijk leerlingen mee kunnen doen in het reguliere onderwijs, zodat er zo min mogelijk segregatie ontstaat. En daarbij ruimte te creëren voor verschillen tussen leerlingen.

Dat is volgens de respondenten op meerdere manieren in te vullen. Sommigen benoemen de waarde van alle leerlingen samen in één klas lesgeven, terwijl anderen het hebben over samen op school, maar wel in 'eigen' klassen. Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn klas-in-klas of school-in-school constructies, waarbij er specifieke klassen of scholen voor leerlingen uit het speciaal onderwijs binnen reguliere onderwijs scholen (c.q. gebouwen) zijn. Bijvoorbeeld, dat een paar leerlingen die de Nederlandse gebarentaal gebruiken in een klas met Nederlandssprekende kinderen zitten, waarbij de docent gebarentaal gebruikt en alle kinderen hier iets van leren. Dat zou dus een klas-in-klas constructie zijn, oftewel een bimodale tweetalige school. Bij school-in-school constructies gaat het - bijvoorbeeld - om een aparte vleugel voor cluster 2 leerlingen in een reguliere school, zodat er contactmomenten zijn met leerlingen van het regulier onderwijs tijdens pauze, schoolreisjes en andere gezamenlijke momenten. Hierdoor voelen leerlingen toch dat ze op één school zitten en gewoon meedraaien. Deze constructies kunnen voor een beperkt deel of voor de volledige schooltijd gelden. Daarbij benoemen meerdere personen het belang van een schoolgebouw dat ruimte biedt aan een variatie van onderwijsvormen, zodat alle leerlingen deel uitmaken van één schoolgemeenschap, elkaar ontmoeten en tegelijkertijd drempelloos kunnen bewegen tussen de verschillende onderwijsvormen, afhankelijk van hun ondersteuningsbehoefte.

12 [Beleidskader: met elkaar voor alle kinderen en jongeren werken aan een inclusieve leeromgeving | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

13 [A Guide for ensuring inclusion and equity in education - UNESCO Digital Library](#)

4.2.3. Kansrijk

Met betrekking tot kansrijk onderwijs, het derde element uit de Unesco-definitie van inclusief onderwijs, worden verschillende nuances genoemd. Zo benadrukt iemand uit het VSO van cluster 2 dat het hierbij gaat om de randvoorwaarden die nodig zijn om onderwijs toegankelijk te maken voor zoveel mogelijk leerlingen, in het bijzonder voor leerlingen die doof of slechthorend zijn. Voor hen zijn tolken of 'bimodale tweetalige scholen' van groot belang om volwaardig mee te kunnen doen in regulier onderwijs. Dat moet in de reguliere setting wel realiseerbaar zijn.

Meerdere partijen benadrukken hierbij het aspect van gelijke kansen door ongelijke behandeling. Het creëren van gelijke kansen wordt hierbij gezien als het bieden van ondersteuning op maat, omdat iedereen op zijn eigen manier ondersteuning nodig heeft. Tegelijkertijd benadrukken meerdere praktijkprofessionals en bestuurders binnen het speciaal onderwijs dat niet alleen leerlingen uit het (cluster 2) speciaal onderwijs baat hebben bij aandacht voor kansrijkheid, maar ook die in het regulier onderwijs. Zoals een van de betrokkenen opmerkte: *"Bij inclusief onderwijs hebben we alleen nog 'inclusieve scholen' en valt het onderscheid tussen speciaal en regulier weg."*

4.2.4. Structurele inclusie en inclusieve mindset

Structurele inclusie heeft bovendien alles te maken met het kunnen bieden van gelijke kansen. Bestuurders uit speciaal én regulier onderwijs benadrukken het belang van structurele inclusie. Echt inclusief onderwijs zou niet alleen voor een handjevol scholen moeten gelden, maar juist voor het gehele onderwijs. Hierbij is ondersteuning en expertise niet alleen beschikbaar op speciale scholen, maar zoveel mogelijk geïntegreerd in alle scholen. De meeste geïnterviewden benadrukken dat dit ook voor leerlingen uit cluster 2 onderwijs geldt: van de leerlingen die nu speciaal onderwijs volgen, kan een groot deel met de juiste ondersteuning regulier onderwijs volgen.

De meeste respondenten - regulier en speciaal, bestuurlijk en uitvoerend betrokken - benadrukken het grote belang van een *inclusieve mindset* bij alle betrokkenen in het onderwijs en in de bredere samenleving. Dat begint bij de teams in zowel het speciaal als het reguliere onderwijs. Het gaat hierbij om aandacht voor vragen als: Wat betekent inclusief onderwijs? Wat heb jij als leerkracht te doen? Hoe gaan we het aanpakken dat deze leerlingen richting regulier onderwijs kunnen gaan? En wat hebben leerlingen dan nodig? Bestuurders, die - spreekwoordelijk - met elkaar door één deur kunnen en elkaar wat gunnen, vervullen daarin een belangrijke stimulerende en voorwaardenscheppende rol. Die 'mindset' moet er zijn in de bredere gemeenschap: bij de kinderopvang en de jeugdzorg, bij de ouders, in het gemeentelijk beleid en bij de wethouder, die verantwoordelijk is voor de huisvesting van scholen en het bredere sociaal domein.

Het beschikbaar stellen en overdragen van de expertise en kennis die nodig is om alle leerlingen op de inclusieve school goed en met de juiste specialistische kennis te kunnen ondersteunen, wordt daarbij heel belangrijk gevonden. Zo noemt iemand van een cluster 2 school dat voor veel dove of slechthorende kinderen de toegang tot communicatie en daarmee de toegang tot leren moeilijk blijft. En dat hier dus structureel aandacht voor nodig is. Een ander uit de kring van de samenwerkingsverbanden benoemt juist dat je niet moet onderschatten wat leerlingen in een heterogene groep samen kunnen, hoe ze elkaar kunnen helpen en hoe groot hun aanpassingsvermogen is. Hoewel er grenzen zijn aan wat er kan in een klas, is inclusief onderwijs volgens deze persoon dus mede het niet onderschatten van het oplossend vermogen in een groep leerlingen.

Betrokkenen vanuit de samenwerkingsverbanden vinden het tot slot van groot belang om de uitgangspunten van inclusief onderwijs door de hele lijn door te voeren, beginnend in de kinderopvang, in het primair onderwijs, en vervolgens in het voorgezet onderwijs.

4.2.5. Een samenvatting van de visies op inclusief onderwijs

Gebaseerd op de gevoerde gesprekken zien we een brede steun voor het concept en ideaal van inclusief onderwijs. Daarbinnen zien we nuances in de aspecten van inclusief onderwijs waarop de nadruk moet liggen. Daarnaast zijn er uiteenlopende opvattingen over wat wel en niet kan, met andere woorden, wat de grenzen van inclusief onderwijs zijn. Sommigen spreken daarom liever over 'inclusiever onderwijs'. Anderen benadrukken de definitie vanuit de overheid, waarbij het erover gaat dat alle leerlingen in een inclusieve leeromgeving onderwijs zouden moeten volgen, waarmee volgens de gesprokenen wordt geïmpliceerd dat inclusief onderwijs in verschillende gradaties ingericht kan worden. Dit geeft eigenlijk aan dat er nog geen overeenstemming is in wanneer onderwijs "inclusief genoeg" is, en naar welke mate van inclusiviteit er gestreefd wordt.

De verschillen in opvattingen over inclusief onderwijs lijken niet zelden voort te komen uit belemmeringen die men ervaren heeft of verwacht tegen te komen. Niet iedereen geeft daaraan dezelfde bewoordingen, maar er lijkt wel sprake te zijn van een gemeenschappelijke ondertoon. Zo ervaart een aantal professionals uit het regulier onderwijs beperkte mogelijkheden om tegemoet te komen aan de uiteenlopende ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Dat lijkt voor hen een motief om vooral mogelijkheden te zien in vormen van inclusief onderwijs, waarbij de ondersteuning wat meer bij professionals uit het speciaal onderwijs blijft liggen, zoals een klas-in-klas of school-in-school constructie. Medewerkers uit het speciaal (cluster 2) onderwijs onderstrepen het belang van het goed borgen van de specifieke kennis over cluster 2 leerlingen bij volledig inclusief onderwijs, maar noemen daarbij vaker meer geïntegreerde vormen van inclusief onderwijs en systeemgerichte vormen van ondersteuning daarbinnen. Gelet op de uiteenlopende visies is er dus nog wel een weg te gaan naar een gezamenlijke visie op inclusief onderwijs en het onderkennen van de mogelijkheden en begrenzingen daarvan.

4.3. Positieve ervaringen met het huidige systeem

Binnen dit thema vroegen we de geïnterviewde betrokkenen wat volgens hen goed gaat in het huidige systeem. De gesproken personen zien al meerdere mooie voorbeelden van inclusieve(re) onderwijspraktijken, uit eigen ervaring dan wel gezien of gehoord in hun omgeving en/of bij collega-scholen. Hieronder een overzicht van de genoemde voorbeelden en elementen die daar volgens de betrokkenen een rol in spelen.

4.3.1. Samen laagdrempelig vormen van inclusief onderwijs verkennen

Vormen van samenwerking en toewerken naar inclusief onderwijs ontstaan op een laagdrempelige, praktische of organische manier. Sommige scholen geven aan dat zij uit eigen initiatief zijn gestart met inclusiever onderwijs. Niet omdat er een plan vanuit het beleid lag, maar omdat zij in een kleinere gemeenschap het vanzelfsprekend vonden om het samen op te lossen. Hierover geeft een beleidsmedewerker aan dat het ontwikkelen van inclusief – of inclusiever – onderwijs niet ligt in beleidsmaatregelen of structuren, maar in personen zelf; mensen die elkaar iets gunnen, elkaar begrijpen, in hun rol blijven en de ander in hun rol laten, en zo op een organische manier tot samenwerking komen.

"Als je gewoon de mensen van de werkvloer uit speciaal en regulier naast elkaar zet, dan kunnen er opeens gewoon mooie dingen gebeuren. Ze hebben dezelfde koffiemachine, dus praten met elkaar en dan en zo begint het inderdaad gewoon heel klein", merkte iemand van een samenwerkingsverband op. Het gevolg is geweest dat ze nu een klas hebben waarin leraren uit het speciaal en het regulier voortgezet onderwijs samen als collega's al het onderwijs verzorgen. Het voordeel is bovendien dat alle leerlingen een reguliere inschrijving hebben gekregen, zodat het niet meer nodig is om toelaatbaarheidsverklaringen (TLV's) aan te vragen. Het is beter voor de leerlingen en het bespaart geld.

Een interessant internationaal voorbeeld is dat in sommige landen wordt gewerkt met 'omgekeerde inclusie', waarbij reguliere leerlingen worden toegevoegd aan een school voor dove en slechthorende kinderen. Hierdoor ontstaat er een gemengde populatie waarin reguliere leerlingen een beetje gebarentaal leren of spreken met ondersteuning van gebaren.

4.3.2. Draagvlak creëren van bovenaf

De mensen uit het speciaal onderwijs ervaren allemaal dat met name scholen waarvan het bestuur en directeurs open staan voor inclusief onderwijs, uiteindelijk veel mogelijkheden kunnen creëren. Iemand uit het speciaal onderwijs cluster 2 noemde het voorbeeld van een regio waar met bestuurders van het regulier onderwijs gesproken is over de mogelijkheid om leerlingen uit de onderbouw van het speciaal onderwijs te laten doorstromen naar bovenbouwgroepen van reguliere basisscholen. Hiervoor is motivatie, passie en betrokkenheid van bovenaf nodig, wat verder gedragen wordt door de rest van het team, aldus deze persoon. Daarnaast is (ruimte voor) het uitbouwen van verdere expertise met betrekking tot inclusief onderwijs nodig.

De rol van de wethouder wordt gezien als relevant bij het creëren van draagvlak; volgens één van de gesprokenen leidt het vaak tot betere afspraken wanneer een wethouder het belang van samenwerking begrijpt, dit kan overbrengen op collega's in de regio en zich hiervoor inzet. Hierdoor ontstaat een collectieve aanpak in plaats van een individuele. Een andere betrokkene noemt dat een bevlogen wethouder die gaat voor inclusief onderwijs heel belangrijk is: *"Daar hoor ik heel verschillende dingen over. Op sommige plekken is die wethouder hindermacht en op andere plekken is die juist trekker van inclusief denken. Dat kan echt doorslaggevend zijn."*

4.3.3. De mogelijkheden van gezamenlijke huisvesting

Een school voor speciaal onderwijs noemt dat zij samen met een reguliere school werken aan 'medium onderwijs', als eerste vorm van inclusief onderwijs. Hierbij wordt ondersteuning geboden aan leerlingen op een reguliere school, terwijl de eigen school voor speciaal onderwijs binnen die context blijft bestaan. Door nauw samen te werken, kunnen ze enerzijds ondersteuning bieden aan leerlingen op de reguliere school en anderzijds hun eigen speciaal onderwijs school behouden. Ze zien dat als een al dan niet tijdelijke tussenvorm richting inclusief onderwijs.

Een ander interessant voorbeeld is de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs rondom een nieuwbouwlocatie van een reguliere school die gepland staat. De speciaal onderwijs school geeft aan dat zij gaan proberen om 'mee te verhuizen'. Dit betekent niet dat de eigen speciaal onderwijs school verdwijnt, maar wel dat de in het nieuwe gebouw aanwezige scholen (beter) met elkaar kunnen verkennen welke onderdelen van het onderwijs ze gezamenlijk kunnen vormgeven. Daardoor ontstaan er misschien mogelijkheden om in een meer reguliere setting iets te doen met speciaal onderwijs en te kijken hoe ver je daarin kunt komen. Dit hoeft niet direct 'alles' te zijn.

Een soortgelijk voorbeeld van gezamenlijke huisvesting wordt genoemd binnen het praktijkonderwijs, waar leerlingen cluster 2 en regulier - met inbegrip van praktijkonderwijs - bij elkaar in één gebouw zitten. Deze inclusieve aanpak wordt mogelijk gemaakt door de inzet van ambulante begeleiders vanuit cluster 2, die zowel de leerlingen als de docenten ondersteunen. Deze begeleiding richt zich op logopedische ondersteuning en tegelijkertijd op sociale interactie, communicatie en redzaamheid. Dit helpt naast de cluster 2-leerlingen de reguliere leerlingen, omdat de docenten ondersteuning krijgen in, bijvoorbeeld, duidelijk praten, korte instructies geven en klassenmanagement. Meerdere geïnterviewden benadrukken het belang van initiatieven die veel leerlingen helpen – niet alleen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften – zoals werken met ondersteunende gebaren en meer visuele ondersteuning. Dit betekent dat leerlingen flexibel kunnen deelnemen aan de reguliere lessen, en daarnaast de mogelijkheid hebben om zich terug te trekken of in een aparte setting onderwijs te volgen. Dergelijke ‘school-in-school’ modellen, waarbij (bijvoorbeeld) dove leerlingen binnen een reguliere school worden opgevangen, worden van gemeentewege aangehaald als een ontwikkeling die synergie creëert en inclusie kan bevorderen. Het is een voorbeeld van samenwerking die kan leiden tot betere resultaten voor leerlingen.

In meerdere gesprekken worden de mogelijkheden van specialistische ondersteuning als waardevol aspect genoemd van gezamenlijke huisvesting. Soms is deze ondersteuning gericht op het individu, zoals het voorbeeld van een school waar kinderen onder schooltijd fysiotherapie en andere vormen van therapie tot hun beschikking hebben. Op het gebied van diagnostiek worden voorbeelden genoemd die dergelijke vormen van geïntegreerde ondersteuning binnen inclusief onderwijs beter mogelijk maken. Zo geeft een hoogleraar op het gebied van taalontwikkelingsstoornissen aan dat de werkwijze in audiologische centra in Nederland een voorbeeld kan zijn voor een ‘gouden standaard’. Binnen deze audiologische centra werken onder andere logopedisten, psychologen, klinisch-fysische audiologen en gedragsdeskundigen samen, waardoor ouders niet steeds van specialist naar specialist worden gestuurd.

Een andere invulling van ondersteuning kan juist een systeemgerichte ondersteuning en schoolbrede aanpak zijn, in plaats van (alleen) specialistisch. Hier wordt in toenemende mate op ingezet. Een voorbeeld is de school waar logopedisten aandacht besteden aan alle taalzwakke leerlingen in plaats van (al dan niet individueel) in aparte lokaaltjes aan cluster 2-leerlingen. Dit wordt gezien als een positieve ontwikkeling in de richting van inclusief onderwijs. Een ander voorbeeld is een training omgaan met ondersteunende software, die door een aanpassing van de wetgeving nu gemakkelijker beschikbaar is voor leerlingen, omdat je bij spelling- en leesproblemen geen dyslexieverklaring meer nodig hebt.

4.3.4. Een samenvatting van de positieve ervaringen van het huidige systeem

Bovenstaand lijstje geeft een goede indruk van de vele verschillende initiatieven die genoemd werden bij de vraag naar mooie initiatieven van inclusiever onderwijs binnen het huidige systeem. Tegelijkertijd zijn er nog veel meer voorbeelden te benoemen, en is dit rijtje daarmee zeker niet compleet. Wat opvalt is dat er veel voorbeelden van vaak praktische en in zekere zin kleinschalige vormen van inclusiever onderwijs worden genoemd, vaak voortkomend uit de betrokkenheid van meerdere partijen. Een interessante vervolgvraag is of en welke voorbeelden daarmee in zekere zin ‘toeval’ zijn, gebaseerd op (noodzakelijke of juist ideale) omstandigheden en daarmee vooral maatwerk, of dat dit voorbeelden zijn die op grotere schaal ingezet en doorontwikkeld kunnen worden, en op een gegeven moment de nieuwe norm worden. Bij het antwoord op deze laatste vraag spelen wederom de knelpunten in het huidige systeem een grote rol.

4.4. Knelpunten in het huidige systeem

Binnen dit thema vroegen we de geïnterviewde partijen wat volgens hen minder goed gaat in het huidige systeem. Hiermee bedoelen we een veelheid van belemmeringen die (de transitie naar) inclusief onderwijs in de weg staan. We hebben gevraagd welke belemmeringen binnen het huidige systeem partijen ervaren om inclusief onderwijs te realiseren. Hieronder worden de verschillende benoemde knelpunten verder toegelicht.

4.4.1. Denken vanuit een medisch model?

Veel geïnterviewden leggen een relatie tussen het huidige systeem van speciaal/passend onderwijs en het ‘medisch model’, waarbij individuele leerlingen op basis van diagnostiek op basis van criteria en richtlijnen toegelaten worden tot speciaal onderwijs. Terecht of niet, dit denken lijkt te stoelen op de lange traditie die Nederland kent met gesegregeerd onderwijs en onze benadering van ‘afwijken van de norm’, die wellicht zit ingebakken in onze hele manier van denken over onderwijs. Heel veel respondenten benadrukken daarom het kardinale belang van een ‘inclusieve mindset’. Door anders te leren kijken naar de grote variatie in mensen met al hun kwaliteiten en tekortkomingen, gaan we anders aankijken naar wat er in de bredere samenleving en daarbinnen in het onderwijs mogelijk is en anders kan, ‘inclusiever’ kan. In de vorige paragraaf hebben we daar al meerdere voorbeelden van de revue zien passeren. Het medisch model gaat er in de kern van uit dat met sommige kinderen ‘iets mis’ is, dat op individueel niveau ‘gediagnostiseerd’ en ‘behandeld’ moet worden in een ‘speciale’ setting. Dat heeft grote impact op de leerlingen zelf, maar bovendien op hun ouders. Ze zijn als individuele leerling ‘een probleem’. Het werken aan die andere ‘mindset’ zien veel respondenten als een van de voornaamste hobbels die genomen moeten worden op de weg naar inclusief onderwijs. Dit ‘medisch-model-denken’ zit ‘verstopt’ in wet- en regelgeving, in toezicht, in de financiering, etc. zoals we verderop zullen zien.

Ter illustratie: iemand uit het speciaal onderwijs vertelde over mooie vormen van samenwerking met regulier. Ze konden prachtige dingen met elkaar neerzetten, zodat veel meer kinderen thuisnabij opgevangen kunnen worden. *"Wij krijgen dan de vraag of er een schoolarrangement aangevraagd kan worden. Als ik het voor het zeggen had graag, maar de wet zegt nog steeds, per leerling toekennen, per leerling evalueren en alles per leerling. Ik vind dat soms een belemmering van de wet. Je moet per leerling verantwoorden, terwijl ik bezig ben op school om meer te gaan richten op het systeem."* Het voorbeeld illustreert niet alleen het belang van 'mindset' en goede samenwerking op lokaal niveau, maar bovendien dat voor een echt structurele doorbraak andere wetgeving, financiering, toezicht etc. uitgedacht moeten worden.

Is 'inclusief denken' dan de panacee en het medisch model 'fout'? Zo simpel is het niet. De beide benaderingen 'sociaal-contextueel-inclusief' en 'medisch-psychologisch-orthopedagogisch' lijken beide zowel waarde te hebben, als hun beperkingen te kennen. Dat kan betrokkenen voor ingewikkelde dilemma's plaatsen, zoals het volgende voorbeeld uit een der interviews illustreert.

Een van de gesproken deskundigen op het gebied van TOS benoemt dit dilemma als volgt: *"De spagaat is dat je zo'n ticket nodig hebt om de zorg te kunnen krijgen, dus je hebt niet de luxe om te wachten bij een kind met taalproblemen om te zeggen: We gaan eens kijken of het vanzelf beter wordt. En dus bijt de vermoeden-van-TOS-diagnose, omdat je niet kan vaststellen of er daadwerkelijk een TOS is."* Volgens deze persoon is het belangrijk dat er een manier wordt gevonden die ervoor zorgt dat die zorg er wel is voor kinderen bij wie er ernstige vermoedens zijn dat die taalproblemen er zijn en dat ze niet makkelijk uit zichzelf gaan verdwijnen. Het probleem is immers dat als je niet tijdig begint met interveniëren bij een TOS, de schade niet meer hersteld kan worden.

4.4.2. Het diagnosticeren van een TOS

Een betrokkene werkzaam in cluster 2 onderwijs vertelt dat het label 'vermoeden van TOS' in de praktijk steeds vaker wordt toegepast bij jonge kinderen, vooral bij kinderen rond de drie jaar. Dit label zou toegenomen zijn binnen audiologische centra en peuter-behandelgroepen in het voortraject van cluster 2. Kinderen zouden bijvoorbeeld therapie hebben gehad en daarna zou er nog weinig vooruitgang zijn op het gebied van taalontwikkeling. Er wordt alsnog aangegeven dat zij een 'vermoeden van TOS' hebben, waarbij het feitelijk TOS zou moeten zijn. De gesprokene geeft aan zich zorgen te maken dat kinderen met het label 'vermoeden van TOS' langdurig onder deze aanduiding blijven vallen, waardoor zij mogelijk niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

Verder benadrukt de gesprokene dat veel van wat als 'vermoeden van TOS' wordt gediagnosticeerd in de kern gaat om een taalachterstand, wat de reden zou zijn dat cluster 3 hard groeit op het moment. In veel gevallen lukt het niet om kinderen van 4 tot 12 het taalniveau aan te leren, omdat de basis al onvoldoende in de eerste levensfase (0-4) is gelegd. Het wordt soms TOS genoemd en de andere keer weer niet. Echter zou het feitelijk alleen om achterstand gaan, en daarmee kunnen scholen prima inclusief zijn.

Een van de gesproken experts noemt dat vooral bij meertalige leerlingen het stellen van een diagnose erg ingewikkeld is. Er is nog te weinig kennis over hoe TOS zich precies optreedt bij meertaligheid, wat kan leiden tot verwarring met bijvoorbeeld een taalachterstand. De gesprokene geeft aan dat het aantal leerlingen met een TOS steeds meer groeit. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat TOS steeds beter geïdentificeerd wordt, maar ook dat er een verschuiving in de populatie zit. Er zou volgens de gesprokene een afname van kinderen met een Nederlandse achtergrond zijn en een toename van kinderen met een migratieachtergrond. Dit maakt het beeld met kinderen met TOS complex. Dit standpunt wordt bevestigd door een andere expert. Dit zou extra uitdagingen met zich meebrengen, gezien deze kinderen vaak taalproblemen hebben, wat niet altijd TOS is.

Tot slot wordt benoemd dat denken vanuit een medisch model ervoor zorgt dat er (onnodige) labels worden geplakt, wat suggereert dat voor elk label een andere interventie nodig is: *"Er wordt onderscheid gemaakt tussen de doof/slechthorende groep en de TOS-groep. Er wordt steeds gezegd, nee, de doof/slechthorende groep daar blijft speciaal onderwijs voor bestaan, maar ik denk dat een groot deel van die kinderen regulier kunnen."* Hieronder noemt een andere betrokkene werkzaam in het speciaal onderwijs dat er wel bepaalde informatie nodig is, om leerlingen de juiste ondersteuning te geven: *"We zijn niet voor een medisch model, maar het is wel belangrijk om onderzoeken te gebruiken om vast te stellen wat de leerbehoeften van leerlingen zijn. Het risico is dat het echt een label krijgt, maar er is wel bepaalde informatie nodig."* De gesprokene geeft als voorbeeld dat een leerling op een bepaald moment kan vastlopen, maar dat de kritische periode voor taalontwikkeling dan al voorbij is. In dat soort gevallen is dan niet de begeleiding geboden die nodig was. Het 'medisch model' kan alleen losgelaten worden als er sprake is van getrapte en tijdige (basis)ondersteuning voor alle kinderen en specialistische ondersteuning voor kinderen met ernstige problemen. Anders is er het gevaar dat de kostbare specialistische expertise niet passend wordt ingezet. Leerlingen met de meest complexe problemen moeten, ook in een inclusieve setting, specialistische ondersteuning krijgen, benadrukt een van de experts. In algemene zin wordt de kans van slagen van inclusief onderwijs vergroot als de juiste specialisten op de juiste plek worden ingezet.

4.4.3. Toerusting van het regulier onderwijs

In een van de gesprekken wordt genoemd dat bij het 'expertise denken' heel erg vanuit het medische model wordt geredeneerd, namelijk: *"Daar zit een probleem en dat moet je repareren en dat doe je met stukje kennis en expertise. En dan benader ik je en dan ga je dat doen, ik kom dat brengen en ik neem dat daarna ook weer in mijn tas weer mee terug. Dat is niet het juiste vertrekpunt en niet de juiste manier om het te presenteren. We moeten zorgen dat de expertise in de scholen en bij de leerkrachten komt. En dat je daar schouder aan schouder naast gaat staan en dat je dat zo oppakt, zodat die leerkracht steeds meer kan. Als je een goede pedagoog in de klas hebt die stemt gewoon af op wat een kind nodig heeft en heeft daar gewoon een goed gevulde gereedschapskist voor. En dan hoeft er niet gezegd te worden: in jouw klas zitten twee kinderen met autismespectrumstoornis daar dan ga jij maar naar die training toe en dan komt het goed. Nee, je wil gewoon dat dat die kennis, ervaringen en ideeën gewoon in de school bekend zijn."*

Iemand die zich inzet voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op het gebied van taal ervaart juist dat één van de grootste knelpunten de beperkte kennis en ondersteuning bij leerkrachten in het regulier onderwijs is. Veel leraren zijn onvoldoende toegerust om effectief om te gaan met kinderen met TOS. Daarnaast ontbreekt het vaak aan kennis over de regelgeving betreft de ondersteuning waar leerlingen met TOS recht op hebben, waardoor deze niet adequaat wordt geboden. Het komt vaker voor dat TOS niet als zodanig wordt herkend en dan worden deze leerlingen naar cluster 4 doorverwezen. Daardoor is het lastig de juiste ondersteuning te bieden.

Dit geldt des te meer voor meertalige leerlingen, noemt één van de experts: *"Scholen beschikken vaak niet over leerkrachten die goed zicht hebben op wat er speelt bij meertalige leerlingen. Vaak wordt er alleen naar het Nederlands gekeken tijdens de diagnostiek, terwijl er bovendien beperkingen zijn in de gebruikte instrumenten. Daarnaast is het betrekken van ouders met een migratieachtergrond soms lastig, omdat zij soms minder zicht hebben op het Nederlandse systeem en de gevolgen daarvan. Hierdoor kan de benodigde zorg voor deze kinderen onvoldoende aansluiten."*

Daarnaast wordt meermaals opgemerkt dat in de (leraren)opleidingen veel meer aandacht moet worden geschonken aan inclusief onderwijs, en aankomende leraren veel beter voor te bereiden op diversiteit in de klas en hoe om te gaan met ondersteuningsbehoeften in brede zin. Vanuit een aantal lerarenopleidingen is het nog steeds niet mogelijk om stage te lopen in het speciaal onderwijs, terwijl dat juist heel waardevol zou zijn. Een van de gesproken personen voegt hieraan toe dat leraren continu moeten worden bijgeschoold op het gebied van passend en inclusief onderwijs, dus niet alleen tijdens de initiële opleiding. En dat specifieke expertise op gebieden als TOS, autisme, etc. vooral in de praktijk moet worden ontwikkeld, door samenwerking met ambulante begeleiders die leraren ondersteunen en begeleiden in de klas.

In meerdere gesprekken worden de gevolgen van onvoldoende toerusting van het regulier onderwijs benoemd. Immers, deze beweging gaat nog steeds de verkeerde kant op; het speciaal onderwijs groeit nog steeds. Dit geldt vooral voor cluster 3. Hieraan gelinkt wordt het aantal thuiszitters genoemd dat nog steeds groeit. Uit een ledenpeiling onder schoolleiders en bestuurders zou blijken dat er wel de wil is, maar dat er gelijktijdig veel zorgen zijn over de haalbaarheid, zowel met betrekking tot de randvoorwaarden als aan de kant van de kwaliteiten professionals in het onderwijs.

4.4.4. Samenwerking regulier en speciaal niet altijd even gemakkelijk

Zowel het regulier als speciaal onderwijs hebben behoefte aan een betere samenwerking. Betrokkenen werkzaam bij speciaal onderwijsinstellingen geven aan wisselende ervaringen te hebben met de mate van medewerking vanuit het regulier onderwijs bij het faciliteren van plaatsingen van hun leerlingen. De gesproken reguliere onderwijsinstellingen en praktijkprofessionals geven aan behoefte te hebben aan meer structurele ondersteuning vanuit het speciaal onderwijs, om de leerlingen voldoende hulp tijdens en na de overstap naar regulier onderwijs te bieden. In één van de gesprekken wordt verder gewezen op de grote verschillen die er zouden zijn in de CAO's tussen de medewerkers van regulier en speciaal onderwijs. Dit zorgt voor ongelijkheid in arbeidsvoorwaarden en ontevredenheid onder medewerkers. Dit kan met name het werk van ambulante begeleiders op reguliere scholen bemoeilijken. Het is belangrijk om deze verschillen te erkennen en te werken aan een meer uniforme aanpak om de arbeidsvoorwaarden te harmoniseren, benoemen de betrokkenen.

Het zijn vaak de beelden die men over en weer van elkaar heeft, benoemen verschillende van de personen die we spraken. Iemand van een sectorraad beluistert in gesprekken met mensen uit het regulier onderwijs soms een negatieve beeldvorming ten opzichte van het speciaal onderwijs. Een ander benoemt dat over het speciaal onderwijs soms het beeld heerst dat kinderen daar liefdevol worden omarmd, maar de lat daardoor niet hoog genoeg wordt gelegd, uiteindelijk ten nadele van het kind. Dat beeld wordt wel gestaafd door de cijfers, geeft deze persoon aan: zo is het aantal terugplaatsingen naar regulier onderwijs vanuit clusters 3 en 4 relatief laag. Speciale scholen zouden een grote zorg over hun leerlingen hebben, waardoor ze soms te lang in het speciaal onderwijs blijven hangen. Een andere respondent geeft aan dat dit niet het geval is voor cluster 2, waar actief gestuurd wordt op terugplaatsing.

Tegelijkertijd is het regulier onderwijs zelf dat de leerlingen doorverwijst naar het speciaal onderwijs. Immers, *"Het speciaal onderwijs staat niet te flyeren op de schoolpleinen"*, zoals iemand opmerkte. Deze persoon omschrijft dit als een interessante spanning: *"Je zou kunnen zeggen dat er door de druk die er toch al is bij het reguliere onderwijs, er een soort afwentelingsgedrag ontstaat: als het erg lastig wordt dan moet hij maar naar het speciaal onderwijs. Dat is wel een van de knelpunten waar het dan vaak op fout loopt. Van ja, je hebt een klas van dertig en een kind vraagt heel veel aandacht en stoort misschien ook andere kinderen en dan ontstaat, denk ik, dat mechanisme"*. Iemand anders benoemt dat dit aansluit bij de tendens naar meer aanvragen om toelating in cluster 2 onderwijs. Dat is niet de ontwikkeling die we vanuit de inclusiegedachte zouden willen, aldus deze persoon.

Volgens iemand uit het speciaal onderwijs, heeft het schuiven met leerlingen naar en van het speciaal onderwijs meerdere redenen, waaronder de financiering die anders loopt. Hierdoor zie je verschillen in verwijspercentages tussen regio's. Een geïnterviewde werkzaam op een cluster 2 school noemt: *"We moeten veel meer collectief gaan denken. Ik denk dat regulier echt een opdracht heeft. Hoe gaan zij om met de borging? Want daar zit bij mij wel bijna een stukje frustratie. Dat wij al soms jaren op een school samen hele mooie dingen hebben neergezet, scholing hebben gegeven en met het vertrek van een IB-er of kwaliteitscoördinator houdt het op of kun je opnieuw beginnen."* De afstemming tussen regulier en speciaal onderwijs moet hierin nog beter volgens de geïnterviewde: *"... dat wij aan de voorkant kunnen zeggen: 'Cluster twee, dit kun je verwachten, maar dan gaan we ook zeggen, wat verwachten wij van het regulier [onderwijs]. Want die samenwerking moet van twee kanten komen."*

Het besef dat je het als regulier en speciaal onderwijs samen moet doen, wordt bij de sectorraden gezien. Een van hen met zicht op de ervaringen van ouders onderstreept dat de communicatie en afstemming tussen met name scholen, ouders en de cluster 2-instellingen beter moet. Ouders ervaren onzekerheid en weten niet altijd waar ze aan toe zijn. Dit leidt tot een gebrek aan vertrouwen en effectieve samenwerking. Reguliere onderwijsinstellingen en praktijkprofessionals geven aan dat ze geregeld terughoudendheid en wantrouwen signaleren bij ouders van kinderen die uit het speciaal onderwijs komen. Een van hen hierover: *"Ouders moeten twee keer huilen. De eerste keer als hun kind naar het speciaal onderwijs moet en de tweede keer als het weer naar regulier kan."* Dit laatste omdat het speciaal onderwijs vaak als een veilige plek wordt gezien als een kind daar uiteindelijk op z'n plek zit en zichzelf kan zijn.. Ouders aarzelen dan wanneer hun kind volgens de school terug kan naar het regulier vo bij de overstap van po naar vo.

Een van de gesproken praktijkprofessionals uit het speciaal onderwijs geeft aan dat de terughoudendheid en/of weerstand met betrekking tot (terug)plaatsing in het regulier onderwijs samenhangt met het lerarentekort en de toename aan verantwoordelijkheden die docenten krijgen bij het begeleiden van cluster 2 leerlingen. Meerdere praktijkprofessionals spreken uit dat er vaak te weinig of alleen tijdelijke ambulante begeleiding beschikbaar is. Ze zien dat cluster 2 leerlingen daardoor buiten de boot vallen in het reguliere onderwijs.

Door iemand van een cluster 2 school wordt daarbij nog genoemd dat de grote klassen invloed hebben op de haalbaarheid om kinderen zo thuis nabij mogelijk te houden. Bijvoorbeeld het signaal: *"Ik probeer veel, maar ik heb al drie autisten, twee ADHD-ers en dan komen ook nog die TOS-ers daarbij. Hoe ga je dat doen in een klas van dertig?"* We moeten het onderwijs gewoon anders gaan organiseren dan in groepen van dertig, aldus deze persoon.

4.4.5. Verhouding tussen samenwerkingsverbanden en cluster 2

Over de samenwerking tussen cluster 2 en de samenwerkingsverbanden, komen verschillende geluiden. Vanuit de samenwerkingsverbanden kwam een ervaring naar voren met een cluster 2 instelling, waarbij ze moeite ervoeren om de aansluiting te maken. In dit voorbeeld noemden ze een wat afstandelijke houding aan de kant van de cluster 2 instelling, waarbij hun rol als hét expertisecentrum met kennis, een databank, instrumenten en mensen die geraadpleegd mogen worden, benadrukt werd. Er was echter minder aandacht voor samenwerking en een benadering, waarbij expertise 'vloeibaar' is en kan 'stromen'. Er is behoefte aan meer ruimte voor dialoog en meer begrip voor de dagelijkse praktijk en de uitdagingen waarmee de samenwerkingsverbanden te maken hebben.

Omgekeerd ervaren cluster 2 instellingen moeilijkheden in de samenwerking. Hierbij noemen ze twijfels en ervaringen met het kennisniveau van samenwerkingsverbanden ten aanzien van deze groep leerlingen, evenals hoe zij geld en middelen verdelen. Een van de betrokkenen noemt wel dat samenwerking tussen cluster 2 en de samenwerkingsverbanden essentieel is, maar de moeilijkheden onder andere te maken hebben met de eigenstandige positie. Een van de betrokkenen benoemt specifiek de lacune dat cluster 2 niet in de samenwerkingsverbanden zit, waardoor zij minder of niet worden betrokken. Dat bemoeilijkt bovendien de rol van samenwerkingsverbanden, omdat die dan niet altijd betrokken worden bij de besluitvorming vanuit cluster 2. Anderen beamen dat de huidige organisatie van cluster 2 zorgt voor uitdagingen aan beide kanten. Als een cluster 2 instelling besluit dat een leerling niet langer toelaatbaar is, moet de SO-school soms lang op zoek naar een passende school binnen het samenwerkingsverband. Soms is het aanbod zeer beperkt en wordt de terugplaatsing door niemand opgepakt.

Vanuit de kringen van gemeenten en het regulier onderwijs komt eveneens het signaal dat er een betere samenwerking en strategische afstemming nodig is tussen de samenwerkingsverbanden en de organisaties die de ambulante begeleiding verzorgen. Ze benadrukken dat de ambulante begeleiding cruciaal is, maar dat de samenwerkingsverbanden hier momenteel geen invloed op hebben. Dit maakt het moeilijk om een dekkend netwerk te realiseren. Zulke geluiden zijn trouwens ook gehoord vanuit sectorraden en de inspectie: een gebrek aan structureel overleg tussen de verschillende betrokken partijen maakt het lastig om een samenhangende aanpak voor inclusief onderwijs te ontwikkelen.

In meerdere gesprekken wordt gewezen op de grote verschillen in beleid die er bestaan tussen samenwerkingsverbanden, door de vrijheden die samenwerkingsverbanden krijgen om hun beleid zelf vorm te geven binnen de landelijke regelgeving. Dit betekent dat wat mogelijk is in de ene regio, niet per se mogelijk is in de andere regio. Dit maakt het voor landelijke organisaties zoals cluster 2, lastig om vanuit een eigen beleid en uniforme aanpak samen te werken. Een betrokkene vanuit een cluster 2 school noemt bijvoorbeeld: *"Wij moeten vanuit cluster 2 samenwerken met heel veel samenwerkingsverbanden (...) ze doen het allemaal anders en hebben hun eigen beleid. Ik zou wel willen oproepen dat de bandbreedte wat smaller wordt. Ieder samenwerkingsverband kan het op zijn eigen manier doen en wij moeten ons daaraan aanpassen."*

Er wordt benadrukt dat er goede afspraken moeten worden gemaakt op landelijk niveau, zodat scholen hiermee aan de slag kunnen zonder telkens opnieuw te moeten onderhandelen. Dit wordt door meerdere personen beaamd. Zij missen hierin een resultaatverplichting en sturing vanuit onder andere OCW en de inspectie. Verschillende van de gesproken betrokkenen noemen leerlingenvervoer als een probleem wat gerelateerd is aan het ontbreken van een uniform beleid. Zo is er vaak onvoldoende afstemming tussen gemeenten over het regelen van vervoer voor leerlingen die naar scholen in andere gemeenten gaan.

4.4.6. Gebouwen nog niet ingericht op inclusief onderwijs

Een ander belangrijk knelpunt is de huisvesting van scholen. Meerdere van de gesproken betrokkenen benadrukken de noodzaak van goede huisvesting voor het succesvol implementeren van inclusief onderwijs. Ze geven voorbeelden van locaties waar gezamenlijke huisvesting voor onderwijsvoorzieningen goed werkt, maar merken op dat dit niet overal het geval is. Het gaat hierbij onder andere om mogelijkheden voor leerlingen om zowel flexibel deel te nemen aan reguliere lessen, als zich terug te trekken of verzorgd te worden als het even niet meer lukt. Om flexibel onderwijs mogelijk te maken, wordt het clusteren van ondersteunende voorzieningen als essentieel beschouwd. Daarnaast verwijzen oudervertegenwoordigers op de noodzaak tot een andere inrichting van schoolgebouwen, waarbij onder meer aandacht moet zijn voor prikkelreductie voor leerlingen met TOS en fysieke toegankelijkheid voor leerlingen met een lichamelijke beperking.

Een van de sectorraden geeft aan al langer in gesprek te zijn met de VNG over de mogelijkheid van een modelverordening. Dit zou betekenen dat bij nieuwbouw of verbouw van scholen, er samen opgetrokken kan worden om clustering van voorzieningen te realiseren.

Dit proces heeft tijd nodig. De VNG heeft in 2022 een verklaring uitgebracht, waarin het streven staat dat alle kinderen met elkaar bij elkaar in hetzelfde gebouw naar school gaan. Hierin staat dat anders ondersteunende voorzieningen die daar eventueel bij nodig zijn, naar het kind gebracht worden en niet het kind naar de voorzieningen. In de huidige situatie kan een school inclusie niet goed realiseren zonder de gemeente erin te betrekken. Dat begint bij het gebouw. Inclusief bouwen vergt andere dingen dan lokalen waar 30 leerlingen in kunnen, dus het kan vaak niet in een gebouw zoals nu.

Vanuit gemeentekring wordt voorts benadrukt dat oude gebouwen geschikt maken voor inclusief onderwijs ongelofelijk duur is. Als er nieuwe scholen worden gebouwd, wordt er doorgaans meer met inclusie rekening gehouden. Dat is wel duurder en dus worden er minder nieuwe scholen gebouwd. Volgens deze persoon is de routekaart naar 2035 dan ook niet haalbaar: Zelfs als er meer geld komt, gaat het niet lukken om het hele bestand in 2035 inclusiegeschikt te maken.

4.4.7. Aandacht voor inclusie in het toezicht

Een ander knelpunt dat door onderwijsinstellingen is benoemd, betreft de huidige toezichtkaders. De inspectie past op dit moment toezichtkaders toe die zijn gebaseerd op de Wet Passend Onderwijs. Het realiseren van inclusief onderwijs is (nog) niet wettelijk vastgelegd. De toezichtkaders zijn gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving dus daarom kan de inspectie hier ook niet toezicht op houden. In de huidige toezichtkaders ligt de nadruk vooral op de begeleiding van leerlingen, terwijl expliciete aandacht voor inclusief onderwijs ontbreekt. Ook een van de sectorraden benoemt de verkeerde signalen vanuit het toezicht: Als je als school inclusief wilt werken en je neemt leerlingen aan die een achterstand hebben opgelopen, dan zou je vanuit inclusie een positief signaal hierover als school willen ontvangen vanuit de Inspectie van het Onderwijs. In plaats daarvan loop je in het huidige stelsel het risico dat je opbrengsten beneden het gemiddelde uitkomen en je dus een onvoldoende krijgt. Binnen de huidige wetgeving ontbreekt een duidelijke visie en richtlijnen over, hoe deze (deels) tegenstrijdige opdrachten (maximale leeropbrengsten en maximale inclusie) als school in te vullen. Hierbij wordt een voorbeeld genoemd van gesprekken met onderwijsinspecteurs die de suggestie leken te geven om minder leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften aan te nemen, omdat de opbrengst onder druk stond van de desbetreffende school. Dat kan niet de bedoeling zijn.

Door een ander wordt het voorbeeld van onderwijs-zorginstellingen genoemd, waar vaak meerdere typen inspecties komen: Ze hebben alle hun eigen inspectiekaders en als wij onderwijs en zorg combineren in een klas zegt de onderwijsinspectie, *"Ja, maar hier wordt zorg verleend". Dan zeggen wij: "Ja, maar dat is bij ons gemixt systeem"* Of *"De inspectie gezondheid zegt het omgekeerde. Als wij dan bijvoorbeeld collectieve afspraken willen maken over de inzet van de zorg in de klas, dan wordt dat door een ministerie van VWS bijvoorbeeld niet positief ontvangen vanwege het individuele recht van kinderen op zelfbeschikking van de zorgpartij."*

Volgens verschillende betrokkenen is het wenselijk om toe te werken naar één wetgeving en één toezichtkader. Daarnaast geven ze aan dat er minder nadruk zou moeten liggen op het behalen van dé norm/resultaten, en juist meer op de ontwikkeling en groei van de leerling(en).

4.4.8. Financiële regelingen en arrangementen

Financiën worden vaak genoemd als een belangrijk knelpunt in de transitie naar inclusief onderwijs. Daarbij gaat het niet alleen om de hoogte van beschikbare middelen, maar vooral om de manier waarop deze zijn georganiseerd en de bredere context waarin financiële besluiten worden genomen. Iemand uit het regulier onderwijs wijst op een ervaren 'onbetrouwbaarheid' van de Rijksoverheid, waarbij beleidswijzigingen en bezuinigingen - zoals die voortgekomen uit het voorjaarsnota-overleg in 2025 - zorgen voor onzekerheid en wantrouwen in het veld. De bezuinigingen bemoeilijken niet alleen de gesprekken over inclusief onderwijs, maar hebben daarnaast invloed op de bereidheid tot samenwerking en het vertrouwen in beleidsintenties. Iemand uit het speciaal onderwijs benoemt de stroef lopende onderhandelingen als illustratie van de bredere uitdagingen die men tegenkomt. Daarmee speelt mee dat passend onderwijs door sommigen wordt ervaren als een bezuinigingsmaatregel, wat argwaan oproept ten aanzien van de stappen richting inclusief onderwijs.

Zowel betrokkenen uit het speciaal onderwijs als uit het regulier onderwijs ervaren dat de financieringsstructuren te complex zijn. Dit zorgt voor veel administratieve lasten en voorzieningen die niet goed geregeld zijn, waardoor inclusief onderwijs wordt bemoeilijkt. Zo spreken ze van een perverse prikkel: bij het aanbieden van meer ambulante ondersteuning, zijn er juist minder financiële middelen beschikbaar. Het huidige stelsel in financiële zin zou zelfs contraproductief werken voor inclusief onderwijs, geeft een deskundige aan op het gebied van inclusief onderwijs. Scholen die inclusief willen werken, zijn daarbij sterk afhankelijk van hun bestuurder, het samenwerkingsverband en de gemeente.

Een andere uitdaging die benoemd door een van de betrokkenen is dat arrangementen vaak beëindigd worden bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs, waardoor de noodzakelijke extra begeleiding stopt. Dit belemmert een goede landing in het voortgezet onderwijs. Ook een betrokkene die veel met ouders en leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften samenwerkt geeft aan dat de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs een belangrijk knelpunt is. Er worden voorbeelden genoemd van leerlingen die goed presteerden in het basisonderwijs, maar problemen ondervonden na de overgang naar het voortgezet onderwijs doordat de ondersteuning werd afgeschaald. Dit leidde volgens de betrokkene onder andere tot oververmoeidheid en problemen met het bijhouden van de lessen.

4.4.9. Een samenvatting van de knelpunten in het huidige systeem

Veel van de gesprokenen betrokkenen noemen wanneer gevraagd naar knelpunten, als één van de belangrijkste knelpunten financiële belemmeringen, zoals financieringsstructuren die te complex, onduidelijk of inconsistent (b)lijken te zijn. Een andere belemmering is dat er te veel gedacht zou worden vanuit een medisch model. Hierdoor zouden labels onterecht, incorrect of ontoereikend worden toegekend en er zou te veel expertise buiten de scholen liggen. Een ander knelpunt wat door meerdere personen genoemd wordt is een gebrek aan expertise op het gebied van leerlingen met TOS en dove en slechthorende leerlingen binnen reguliere scholen, waardoor echt inclusief onderwijs nog moeilijk te realiseren is. Andere belemmeringen zijn de regionale verschillen in hoe er inclusief gewerkt wordt, een gebrek aan een landelijke aanpak, een gebrek aan samenwerking tussen belanghebbenden partijen en een gebrek aan passende gebouwen. Tot slot worden de huidige toezichtkaders van inspecties genoemd, waarbij te weinig aandacht is voor mogelijke consequenties van inclusief onderwijs op bijvoorbeeld behaalde resultaten.

4.5. Toekomstvisie en gewenste veranderingen

Binnen dit thema gaat het om de vraag welke veranderingen in het kader van de transitie naar inclusiever onderwijs gewenst zijn. En wat er nodig is om deze te realiseren. Respondenten beantwoorden die vraag uiteraard met een 'stip op de horizon' in gedachten dan wel expliciet uitgesproken.

4.5.1. Geleidelijke implementatie

Veel betrokkenen, zeker die in de praktijk werkzaam zijn, vinden het belangrijk dat de transitie naar inclusief onderwijs een geleidelijk proces is, een proces waarin scholen, leraren en andere professionals in de praktijk kunnen wennen aan het idee van inclusie en geleidelijk stappen zetten om dit doel dichterbij te brengen. De term 'inclusiever onderwijs' wordt daarom door een aantal personen passender gevonden dan 'inclusief onderwijs'.

De meningen verschillen over hoe zo'n geleidelijke implementatie aan te pakken. In verschillende gesprekken wordt bijvoorbeeld een meer 'bottom-up', organische aanpak genoemd. *"Als je ervoor gaat zorgen dat de scholen steeds meer zelf kunnen en hun ondersteuningsmogelijkheden verbreden, en het onderwijs zodanig te herontwerpen dat je je meer richt op de groep en uitgaat van de groep - en niet individueel gericht bezig bent - zie je vanzelf dat speciaal onderwijs in omvang terugloopt en dat er allerlei mooie samenwerkingen kunnen ontstaan"*, merkte iemand van een samenwerkingsverband op. Tijdens andere gesprekken wordt juist het commitment vanuit bovenaf benadrukt als essentieel voor dit proces. Hierbij wordt benoemd dat het aan de ene kant heel fijn is dat de regering het onderwijs daarin vrijlaat, maar dat het tegelijkertijd enorme nadelen heeft. Het voorbeeld van Engeland wordt genoemd, waar het curriculum vast staat en de regering een duidelijkere rol heeft daarin, wat duidelijkheid schept voor scholen.

4.5.2. Inzetten op een structurele (systeem)verandering

Nogal wat geïnterviewden geven aan dat er een systeemverandering nodig is om echt inclusief onderwijs te realiseren. Zij zijn het erover eens dat een structurele verandering nodig is in hoe het onderwijs wordt georganiseerd en gefinancierd. Iemand uit het speciaal benadrukt hierbij dat, hoe waardevol best practices kunnen zijn, deze zonder ingrepen in het systeem zelf altijd *best practices* zullen blijven, zonder dat er sprake is van echte opschaling of structurele verandering. Tegelijkertijd is er zorg over de wijze waarop die structurele verandering wordt ingezet, namelijk dat wat nu al lokaal bereikt is door zo'n structuurwijziging weer ondersteboven wordt gehaald. Dat zou het kind met het badwater weggooien betekenen.

Deze visie wordt breder gedeeld. Iemand anders uit het speciaal onderwijs merkt op: *"Het pleidooi is om met goede voorbeelden te gaan kijken naar wat die systemisch nodig hebben om de continuïteit te borgen. Van daaruit zou je moeten gaan herontwerpen. Daarvoor zul je uiteindelijk vanuit de overheid ('top-down') tot aanpassingen moeten besluiten, want dat gaat bottom-up niet lukken."* Hiervoor is het nodig dat het ministerie van OCW met alle partijen aan tafel gaat zitten om het wettelijke en systemische kader zo in te richten dat alle schakels de juiste kant op bewegen. Tegelijkertijd ligt er een taak bij de sector zelf. Hiervoor is een transitieplan nodig waarin tijd en middelen zijn opgenomen om de omslag gezamenlijk te maken. Een van de betrokkenen noemt de suggestie van een impulsregeling voor scholen die willen meewerken, met zo min mogelijk overleglagen, zodat de ondersteuning dicht bij de praktijk blijft en de sector zichzelf kan versterken.

Het beeld over wie hierin precies welke rol zou moeten nemen is nog niet zo scherp. Onder de gesproken vertegenwoordigers van de sectorraden zijn op dit punt verschillende accenten te horen. De 'grondtoon' is zonder meer dat de nationale overheid hierin een sleutelrol te vervullen heeft en daarin over een langere periode eenduidig moet zijn. Als het de verantwoordelijkheid van de sector zelf betreft, lopen de opvattingen wat meer uiteen, zo lijkt het. Een van deze raden geeft aan actief bezig te zijn met het zetten van stappen richting inclusief onderwijs binnen het huidige systeem, onder andere door het ontwikkelen van scenario's voor de toekomst en het faciliteren van gesprekken tussen en met de betrokken partijen. Iemand van een andere sectorraad geeft aan het lastig te vinden zelf duidelijke ambities te formuleren op dit vlak. Meerdere andere geïnterviewden spreken uit dat ze het de verantwoordelijkheid van de overheid vinden – en met name OCW en de inspectie – om inclusief onderwijs te faciliteren, te bevorderen en te regelen en verwachten meer daadkracht op dat vlak. De rolverdeling tussen OCW en de inspectie is hier diffuus. De Inspectie ziet als toezichthouder in eerste instantie toe op de uitvoering van de wet en daarin is inclusief onderwijs nog niet vastgelegd. Wel kan de inspectie stimulerende opmerkingen maken ten aanzien van inclusief onderwijs.

4.5.3. Duidelijke visie op (de waarde van) inclusief onderwijs

Veel geïnterviewden benoemen dat er meer nadruk moet liggen op de mindset shift die nodig is om inclusief onderwijs te kunnen vormgeven. Iemand van een speciaal onderwijs school die sterk heeft ingezet op uitstroom naar het regulier onderwijs zegt daarover: *"De allereerste paar stappen die we maakten was best wel eng. Zowel voor mijn team als voor het reguliere onderwijs. Maar het gaat steeds makkelijker en kunnen de ouders daarin meenemen. Het begint in mijn optiek echt bij de mindset. Wij hebben echt wel wat aan het basisonderwijs-aanbod, handelingsgericht werken, hoge verwachtingen hebben van de leerlingen."* Anderen uit het speciaal onderwijs zien dat mindset ontzettend belangrijk is en voortdurend de (juiste) aandacht moet krijgen: Wat

wil je bereiken? Hoe help je mensen die mindset vast te houden als het even niet vanzelf gaat? Hierbij wordt benadrukt dat inclusief onderwijs geen bezuiniging moet worden, anders krijg je meer thuiszitters wat de samenleving veel geld kost. Het moet nu echt als een investering voor de toekomst worden ingezet.

Dit betekent volgens hen dat er meer strategische afstemming, intensieve samenwerkingsrelaties, en financiële ondersteuning vanuit OCW nodig zijn om toekomstscenario's voor inclusiever onderwijs verder uit te kunnen werken. In de regio zijn er goede gesprekken en initiatieven, maar uiteindelijk is er landelijk meer aandacht nodig voor de keuzes die worden gemaakt, het feit dat mensen er verschillend over denken, en de ingewikkeldheden die de verschillende scenario's met zich meebrengen. Een bredere vraag die hierbij wordt besproken tijdens een gesprek met verschillende personen werkzaam in het speciaal onderwijs is: Zijn we als maatschappij klaar voor inclusief onderwijs? Is het onderwijs de voorloper in een inclusieve maatschappij? Of ligt die rol ergens anders? In de interviews is dat punt vaker teruggekomen: om inclusief onderwijs te laten slagen is een inclusieve maatschappij of (lokale) inclusieve gemeenschap een randvoorwaarde. In één adem wordt daarbij vaak de (jeugd)zorg en kinderopvang genoemd.

4.5.4. Andere inrichting van financiële regelingen

Meerdere – zo niet alle – partijen benadrukken de noodzaak om de financiering anders in te richten, om inclusief onderwijs mogelijk te maken. Over hoe deze inrichting precies vorm krijgt, verschillen de opvattingen. Als je een goede rekensom maakt, blijkt het financieel te kunnen en kan je er zelfs het personeelstekort mee oplossen, onder meer omdat we nu heel veel tijd en menskracht kwijt zijn aan verantwoording en overleggen, aldus iemand van de sectororganisaties. In een gesprek met de samenwerkingsverbanden wordt benadrukt dat de geldstromen anders georganiseerd moeten worden: *"Als je gewoon naar het totaal kijkt en alle centen bij elkaar veegt, het dan niet over geld hoeft te gaan. Er is geld genoeg en er zijn mensen genoeg, maar je moet het anders organiseren. We hebben heel veel mensen in het speciaal onderwijs werken. We hebben tegelijkertijd ook het verhaal van het reguliere onderwijs dat niet in staat om die kinderen op te vangen."*

Om inclusief onderwijs werkbaar te maken, zijn er financiële regelingen nodig die aanvullende begeleiding mogelijk maken voor leerlingen in het regulier onderwijs die dat nodig hebben, zoals het afsluiten van arrangementen voor ambulante begeleiding. Dit wordt onder andere benoemd door de sectorraden. Deze begeleiding is essentieel voor een goede landing in het voortgezet onderwijs, benoemen verschillende partijen. Belangenorganisaties voor (familie van) mensen die doof of slechthorend zijn of een TOS hebben, geven aan dat een ambulant begeleider voor een

of twee uur per week op school niet gaat werken. Arrangementen moeten worden afgegeven op basis van de zorgvraag van zowel de school als de leerling. Zo'n regeling zou voor een periode van één tot twee jaar beschikbaar moeten zijn om effectief te zijn. Daarnaast kan er bijvoorbeeld een lumpsum arrangement (groepsarrangement) worden afgesloten, wat betekent dat scholen weten dat ze deze begeleiding voor een bepaalde periode hebben en dit goed kunnen vormgeven.

Een ander idee is rechtstreekse bekostiging van alle clusters, zoals dat nu al geldt voor cluster 1 en 2. En dan geleidelijk die bekostiging naar beneden brengen als prikkel om stap voor stap naar inclusie toe te werken. Een tweede manier is om alle financiering naar regulier te brengen en dat helemaal verantwoordelijk te maken. Iemand benoemt hierbij de vrees dat sommige scholen of schoolbesturen minder bereid zullen zijn leerlingen met complexe ondersteuningsbehoeften toe te laten, terwijl andere dat wel zullen doen.

4.5.5. Duidelijke wet- en regelgeving

Veel respondenten benadrukken de belangrijke rol die de overheid speelt in het creëren van beleid, wet- en regelgeving en het verstrekken van financiering voor inclusief onderwijs. Ze benoemen dat er in de transitie naar inclusief onderwijs een duidelijkere regierol nodig is van OCW, met name op het gebied van wet- en regelgeving. Iemand verwoordde dit als volgt: *"Er is wel heel veel politieke daadkracht nodig om 2035 te halen; zolang die er niet is, gaan we het niet redden. Zo lang er geen politieke keuzes worden gemaakt, kun je niet van het veld verwachten dat wij zelf grote doorbraken gaan realiseren"*. Twee anderen noemen zelfs het afdwingen van inclusief onderwijs, zodat het niet meer afhangt van welwillende schoolbesturen. Een persoon die betrokken is bij speciaal onderwijs cluster 2 noemt het voorbeeld van Engeland, waar de regering een duidelijkere rol heeft in het onderwijs, waardoor scholen beter weten waar ze aan toe zijn en hoe ze zich hiertoe moeten verhouden.

Vanuit de Inspectie van het Onderwijs wordt benoemd dat het noodzakelijk is dat het ministerie van OCW wetgeving rondom inclusief onderwijs opstelt, zodat er doelen kunnen worden gesteld, verantwoordelijkheid kan worden genomen en aangewezen, en toegezien kan worden op het naleven ervan. Dit sluit aan op de eerder benoemde knelpunten die ervaren worden door betrokkenen werkzaam in het regulier onderwijs met betrekking tot het huidige toezichtkader.

OCW geeft zelf aan inderdaad in te zetten op een actievere rol, en werkt aan aanpassingen in zowel wetgeving als bekostiging, om inclusiever onderwijs beter mogelijk te maken. Zo wordt bekeken hoe geldstromen anders ingericht moeten worden, zodat scholen die leerlingen opvangen met extra ondersteuningsbehoeften daar de benodigde middelen voor ontvangen. De verwachting

is dat tegen het einde van 2025 de contouren van nieuwe wetgeving om inclusief onderwijs te ondersteunen gereed zijn. Verder wordt gewerkt aan een nieuw, inclusiever toezichtkader waarin inspecteurs van speciaal en regulier onderwijs samenwerken; dit moet in augustus 2026 klaar zijn en in 2027 operationeel worden.

Tegelijkertijd geeft OCW aan dat de haalbaarheid hiervan sterk afhankelijk is van het volgende kabinet en de prioriteit die eraan wordt gegeven. Hoewel het thema in het regeerakkoord stond, is er de afgelopen jaren weinig expliciete aandacht aan het onderwerp besteed. Ook geeft OCW aan dat de transitiekosten naar inclusief onderwijs hoog zijn, omdat alle stakeholders andere rollen en taken krijgen. Onderzocht wordt hoe hoog deze kosten zijn en hoe die in de bekostiging worden ingepast.

4.5.6. Meer aandacht voor samenwerking en rolverdeling tussen partijen

Veel respondenten wijzen op de noodzaak van meer communicatie en samenwerking tussen alle betrokken partijen om hun rol goed uit te voeren, ruis te voorkomen en gezamenlijk succesvol te werken aan inclusief onderwijs. De noodzaak van het duidelijker definiëren en verdelen van rollen en verantwoordelijkheden, zodat de ondersteuning voor leerlingen beter georganiseerd kan worden, wordt door veel van de gesproken betrokkenen onderstreept. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de rol die gemeenten kunnen vervullen. Er is nu een grote variatie in hoe gemeenten invulling geven aan hun rol binnen inclusief onderwijs. Veel gemeenten zouden een actievere rol kunnen spelen bij het leerlingenvervoer, door meer afstemming en betere coördinatie tussen gemeenten. Gemeenten kunnen meer voorzien in voldoende en geschikte onderwijshuisvesting, om het element van thuisnabijheid binnen inclusief onderwijs te realiseren. Hoewel de focus met betrekking tot gewenste veranderingen in samenwerking en afstemming ligt op het basis- en voortgezet (speciaal en regulier) onderwijs, wijzen partijen er hierbij op dat de (jeugd)zorg en de kinderopvang een grote rol spelen, en daarmee een betere afstemming en samenwerking nodig is.

Samenwerkingsverbanden kunnen hierin een belangrijke ondersteunende rol hebben, meer dan nu het geval is. Zij zijn immers essentiële schakels in de regio, en kunnen daarmee een verbindende rol vervullen tussen scholen, besturen, ouders, gemeenten, het jeugddomein en het zorgdomein. Zo geven gemeenten aan de aanwezigheid van één aanspreekpunt in de vorm van het samenwerkingsverband als positief te ervaren; het is volgens hen niet werkbaar om met elk individueel schoolbestuur te moeten overleggen. Tegelijkertijd geeft een van de sectorraden aan dat er in 2035 mogelijk geen samenwerkingsverbanden hoeven te zijn, aangezien scholen dan zo zijn ingericht dat zij volledig inclusief zijn.

Meerdere geïnterviewden benoemen dat de ervaringskennis van belangenorganisaties voor (familie van) mensen die doof of slechthorend zijn, of mensen met TOS, beter benut kan worden, om signalen en informatie van en naar ouders/opvoeders en leerlingen door te geven, zodat deze doelgroepen meer gehoord worden. Dit kan bijvoorbeeld door een meer gelijkwaardige samenwerking tussen ouders/opvoeders en professionals te faciliteren, waarbij ouders/opvoeders meegenomen worden in de overleggen en te nemen beslissingen. Een voorbeeld van een manier om ouders/opvoeders beter te betrekken bij de school en hen te ondersteunen, wat genoemd werd door één van de geïnterviewden, is door de samenwerking tussen reguliere scholen en de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) te versterken, bijvoorbeeld door het CJG te integreren binnen de schoolomgeving.

4.5.7. Benodigde verandering in mindset en expertise regulier onderwijs

Door verschillende partijen wordt benoemd dat een cruciaal element in de transitie naar inclusiever onderwijs, de manier en mate van ondersteuning op school is. De gesproken partijen lijken het er grotendeels over eens dat een andere *mindset* en vaardigheden binnen het regulier én cluster 2 onderwijs nodig zijn om inclusief onderwijs - met inbegrip van de huidige cluster 2 populatie - goed vorm te geven; zowel vanuit het management als vanuit de uitvoerende professionals. Zo geven praktijkprofessionals in het regulier onderwijs zelf aan meer bijscholing nodig te hebben om hun kennis van leerlingen met TOS en toegankelijkheid voor dove en slechthorende leerlingen te vergroten, zodat ze in hun onderwijs op een goede manier hierop kunnen inspelen. Ze zien het als hun taak om zich bewuster bezig te houden met verschillen in taalontwikkeling en taalgericht onderwijs. Het management heeft hierin de rol deze activiteiten te realiseren en organiseren.

Bovendien wordt van reguliere onderwijsinstellingen verwacht dat ze actief meewerken aan inclusief onderwijs door samen te werken met speciale onderwijsinstellingen, leerlingen uit cluster 2 aan te nemen en te kijken naar de mogelijkheden voor deze populatie binnen een reguliere setting. Bestuurlijk *commitment* hierop binnen reguliere onderwijsinstellingen noemen meerdere partijen als erg belangrijk. Verder zou evidence informed werken meer onder de aandacht moeten komen in hoe er inclusief onderwijs wordt gegeven. De bereidheid om inclusief te werken verschilt sterk tussen scholen en leraren.

Vanuit de samenwerkingsverbanden benoemt iemand de ervaring dat het primair onderwijs van zichzelf al vaak inclusiever is en dat de beweging naar inclusie daar sneller verloopt. Vanuit het VO ervaart deze betrokkene meer belemmeringen om samenwerking aan te jagen, al is er in het algemeen wel vooruitgang. Een van de redenen die genoemd wordt, is de vak-gerichtheid in het VO en de beperkte(re) aandacht voor de pedagogische rol van de leraar in de opleiding. Leraren voelen zich verantwoordelijk voor het geven van hun vak en minder voor de ontwikkeling van de leerling. Een belangrijk bron voor dit verschil in 'mindset' is de vormgeving en inhoud van de lerarenopleidingen, waarbij per vak aparte opleidingen zijn en er beperkte ruimte is voor de algemene opvoedkundige vaardigheid van de leraar.

4.5.8. Veranderende invulling van specialistische expertise

Het merendeel van de betrokkenen benadrukt dat de expertise en kennis vanuit het speciaal onderwijs gewaarborgd moet blijven binnen inclusief onderwijs, zodat ondersteuning op maat blijft bestaan voor de leerlingen die de overstap naar het (inclusief) regulier onderwijs maken. De beelden over de invulling hiervan lopen echter behoorlijk uiteen.

Een groot deel van de geïnterviewden benoemt dat het huidige gespecialiseerde onderwijs hierin vooral een ondersteunende en faciliterende rol zou moeten hebben. Dit betekent dat er personeel met genoeg expertise nodig is om het onderwijs inclusief te maken, zoals ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs in reguliere onderwijsinstellingen, door het gebruik van tussenvormen als school-in-school constructies, of specialistische hubs binnen reguliere scholen. De noodzaak van aanvullende begeleiding met voldoende expertise wordt dus zeker gezien door de meeste partijen. Hierbij benoemen meerdere betrokkenen verschillende vormen van ondersteuning die aanwezig moeten zijn op school: zowel logopedische ondersteuning, als ondersteuning voor sociaal-emotionele vaardigheden en communicatie. Een van de gesproken betrokkenen benoemt dat een meer dynamische vorm van hulpverlening wenselijk is, waarbij kan worden opgeschaald en afgeschaald afhankelijk van de behoeften van de leerling.

Dit is belangrijk omdat leerlingen vaak ondersteuning nodig hebben op meerdere gebieden om succesvol te integreren in het reguliere onderwijs. Bovendien helpt deze ondersteuning uiteindelijk alle kinderen - zowel van cluster 2, als kinderen met aanverwante taalproblemen, tot leerlingen uit het reguliere onderwijs - omdat de zorg dichtbij wordt gebracht en achterstanden kunnen worden ingehaald. Een betrokkene vanuit een school voor cluster 2 onderwijs noemt: *"Ik denk dat ons hele schoolsysteem richting inclusief onderwijs moet: een multidisciplinair team heeft in mijn optiek elke school nodig (...) Ook wij gaan steeds meer richten op het systeem. Ik geloof er ook zelf in dat er meer kinderen dan daarvoor meeprofiteren"*. Een andere geïnterviewde pleit voor een systeem met een meer contextuele benadering, waarbij de ondersteuning niet alleen gericht is op de individuele leerling, maar juist op de bredere schoolcontext.

Speciaal onderwijsinstellingen zien het als hun rol om nauw samen te werken met het reguliere onderwijs en een integrale benadering aan te jagen. Juist door deze samenwerking zou de visie van inclusief onderwijs bewerkstelligd kunnen worden. Hierbij vinden ze het belangrijk om zelf ambassadeurs van inclusief onderwijs te zijn, door deze visie uit te dragen en voorop te lopen in implementatie.

Door enkele betrokkenen werkzaam in zowel regulier als speciaal onderwijs wordt benoemd dat het *overdragen* van kennis naar regulier onderwijs een taak is binnen de transitie naar inclusief onderwijs. Hierbij benoemen de geïnterviewden vooral het belang van deze kennis breed beschikbaar te maken, en hierbij steeds meer in te zetten op systeemgerichte begeleiding. Zo zien zij kansen in het versterken van de expertise binnen reguliere scholen en het creëren van een meer geïntegreerd systeem. Over het belang van kennisoverdracht benoemt een betrokkene: *"Die kennisoverdracht is heel belangrijk vanuit ambulante diensten. Wat heeft deze leerling nou nodig en hoe de eerste stap is? Hoe kunnen we er met elkaar voor zorgen dat die leerling hier wel blijft en pas als er echt intensieve hulp nodig is naar een intensieve setting."*

Om de benodigde expertise te waarborgen en vergroten, pleiten veel van de betrokkenen die we spraken voor meer kennis en bijscholing bij reguliere scholen en leerkrachten om effectief om te gaan met leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zoals kinderen met een TOS, zowel tijdens de initiële opleiding als voortdurende professionele ontwikkeling. Het gaat hierbij niet alleen om extra kennis over een TOS, of over doof- of slechthorendheid, maar over alle ondersteuningsbehoeften van leerlingen en de daarvoor benodigde pedagogische kennis. Ook is het belangrijk dat de lesstof inclusiever wordt, met meer aandacht voor de diversiteit onder studenten.

Tegelijkertijd geven meerdere betrokkenen aan het belangrijk te vinden dat specialistische expertise geborgd blijft. Zo merkt iemand op, dat de verantwoordelijkheden nu goed vastliggen in cluster 2 onderwijs. Wanneer deze geheel opgaat in de rest van het onderwijs, zullen deze verantwoordelijkheden opnieuw moeten worden vastgelegd. Het behoud van deze kennis, zou de vorm kunnen aannemen van een expertisecentrum op scholen.

Tot slot wordt door meerdere betrokkenen de noodzaak benoemd om naast inclusief onderwijs, aparte voorzieningen te behouden voor leerlingen met een complexe, meervoudige beperking, vaak in combinatie met een intensieve zorgbehoefte. Voor deze leerlingen is een reguliere onderwijssetting niet altijd haalbaar. Er is geen eenduidig beeld onder de gesproken betrokkenen over hoelang en in welke mate er behoefte blijft aan dergelijke afzonderlijke voorzieningen. Zo worden er bijvoorbeeld vraagtekens gezet bij de houdbaarheid van de verschillende clusters in de praktijk. Ook wordt een mogelijke samenvoeging van de samenwerkingsverbanden voor PO en VO genoemd, en een aansluiting op de jeugdzorgregio's. Andere betrokkenen die we spraken zien juist problemen in een te grote verandering naar een geheel ander systeem.

4.5.9. Integratie van cluster 1 en 2 binnen samenwerkingsverbanden?

Meerdere gesproken betrokkenen pleiten voor een sterkere integratie van cluster 1 en 2 onderwijs binnen de samenwerkingsverbanden om een meer inclusief onderwijssysteem te realiseren. Ook vinden ze dat er een gedegen financieel onderzoek (had) moet(en) plaatsvinden op deze bewegingen. Een van de geïnterviewden uit de samenwerkingsverbanden: *"Ik denk dat het heel logisch is om de systeemgrens tussen cluster 2 en wat allemaal onder het samenwerkingsverband valt weg te halen. Dan heb ik het over financiën en andere dingen op het gebied van regelgeving. (...) "Als je dat op de goede manier aanpakt dan gaat het op een hele fijne manier die samenwerking. Natuurlijk niet altijd, want het is soms wel heel erg spannend, dus is het belangrijk dat bestuur en directeuren van speciaal onderwijs een goed perspectief hebben."*

Iemand uit cluster 2 benoemt blij te zijn niet bij de samenwerkingsverbanden te zitten, omdat ze op deze manier zelf de beschikking hebben over de financiële middelen, en zelf de afweging kunnen maken over waar en hoe ze dit vormgeven: *"... want het is gewoon per school en per initiatief wel anders. Als je al het geld bij de reguliere scholen legt, waar gaan de gelden dan heen? En wie bewaakt dat stuk en welke expertise kopen ze in? (...) Ik vind het fijn dat het nu in mijn handen is en ondersteuningsbehoefte in mijn portefeuille heb. Ik kan nu de expertise inzetten waar die het hardste nodig is. Nou, daar kan ik dan mee schuiven en dat zie ik als absolute meerwaarde".* De geïnterviewde geeft aan een mogelijke integratie van cluster 2 binnen de samenwerkingsverbanden om die redenen wel lastig te vinden.

Een expert is bezorgd over de mogelijke gevolgen van zo'n integratie. Blijft de specifieke expertise die nu in cluster 2 onderwijs aanwezig is wel voldoende van kwaliteit binnen de samenwerkingsverbanden? De specialistische TOS-hulp zou eveneens kunnen 'verdampen' als het geld via het regulier onderwijs wordt verdeeld. Deze geïnterviewde noemt zelfs een concreet geval waarin cluster 2 ondersteuning een tijdje via het SWV werd geboden. Een andere gesprokene benoemt dat er twijfels bestaan vanuit cluster 2 of samenwerkingsverbanden zoals ze op dit moment functioneren, voldoende capaciteit en kennis in huis hebben om deze ondersteuning te leveren. Deze persoon ervaart zelf dat dit niet het geval is.

4.5.10. Aandacht voor de variatie binnen (cluster 2 speciaal) onderwijs

Tot slot wordt door verschillende partijen benadrukt dat er binnen cluster 2 onderwijs een grote variatie aan leerlingen is, zoals dove en slechthorende leerlingen en leerlingen met een TOS. Deze variatie heeft volgens de gesproken partijen invloed op het onderwijs dat wordt aangeboden.

Zo hebben dove en slechthorende leerlingen specifieke behoeften op het gebied van toegang tot communicatie, taal en informatie. De verminderde toegang heeft gevolgen voor alle ontwikkelingsdomeinen: taalvaardigheid, leren lezen, kennis en sociaal emotionele ontwikkeling en welbevinden. Een aantal van deze leerlingen volgt tweetalig onderwijs (onderwijs in de Nederlandse gebarentaal en onderwijs in het gesproken en geschreven Nederlands). Andere leerlingen nemen deel aan het regulier onderwijs al dan niet met een tolk Nederlandse gebarentaal en/of door middel van spraakafzien en hoorapparatuur. Gespecialiseerde ambulant begeleiders ondersteunen de school en de leerlingen. Dove en slechthorende leerlingen krijgen vaker les in kleinere klassen om de communicatie voor alle leerlingen zichtbaar en toegankelijk te maken en in te kunnen spelen op de specifieke onderwijsbehoeften die samengaan met de beperkte toegang tot gesproken en geschreven taal, communicatie en informatie.

Ook het punt met betrekking tot maatwerk kijkend naar schooluitkomsten, is hier relevant. Zo benoemd een betrokkene dat kijken naar competentie-gerichtheid in plaats van diploma-gerichtheid een uitkomst zou kunnen bieden. Leerlingen kunnen zo sneller doorstromen en een goede werkplek krijgen, wat het mentale welzijn bevordert. Een andere oudervertegenwoordiger benadrukt het belang van flexibiliteit in het onderwijs, zodat leerlingen meer tijd en ruimte hebben om hun eigen doelen te bereiken. Dit betekent dat de soms rigide structuren en tijdschema's van het huidige onderwijssysteem moeten worden aangepast om beter aan te sluiten bij de behoeften van de leerlingen. Bijvoorbeeld door leerlingen in zes jaar in plaats van vier jaar hun diploma te laten halen. Een van de geïnterviewden pleit voor maatwerkdiploma's als voorbeeld van flexibel onderwijs, om meer leerlingen recht te doen. Het is dus belangrijk om stil te staan bij wat deze variatie binnen (cluster 2) speciaal onderwijs vraagt van scholen, en hoe hier invulling aan gegeven kan worden.

4.5.11. Een samenvatting van de gewenste veranderingen

Veel van de gesproken personen geven aan dat er al mooie stappen worden gezet binnen het huidige stelsel, maar dat er nog veel te ontdekken valt over hoe het eindplaatje eruit zou moeten zien. Kortom, er is nog veel werk aan de winkel. Cruciale elementen in de transitie naar inclusiever onderwijs die genoemd worden zijn onder andere inzetten op een structurele verandering van het systeem, waarvan een andere inrichting van de financiële regelingen een belangrijk

onderdeel vormt. Ook het belang van een gezamenlijke, duidelijke visie op zowel de waarde als precieze invulling van inclusief onderwijs wordt benadrukt, met meer aandacht en ruimte voor de samenwerking en een scherpere rolverdeling van de verschillende betrokken partijen in dit proces. Verder wordt het belang van een geleidelijk proces van implementatie onderstreept, gezien de grootte van de benodigde veranderingen. Tegelijkertijd zien we hier verschillen tussen betrokkenen, onder andere over welke weg te bewandelen en in welk tempo men dit mogelijk en wenselijk acht. Dit laatste maakt de veelvuldig benoemde aandacht en ruimte voor afstemming des te belangrijker.

5 Deelstudie 3: Een verkenning van de literatuur

Suzanne Fikrat-Wevers & Samar Lamkadmi

Om inzicht te verkrijgen in de kansen en uitdagingen voor de realisatie van inclusief onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs in Nederland, hebben we een literatuurverkenning uitgevoerd. Hierbij is gekeken naar (wetenschappelijke) onderzoeken en relevante (beleids-)publicaties die deze factoren in kaart brengen. Het doel van deze verkenning is om een eerste overzicht te bieden van wat binnen het huidige systeem inclusie bevordert dan wel belemmert.^[14]

We kozen voor een brede benadering waarbij niet alleen literatuur over cluster 2 is meegenomen, maar ook publicaties over de andere clusters binnen het speciaal onderwijs. Dit vanwege de beperkte beschikbaarheid van literatuur specifiek over cluster 2^[15] én de verwachting dat onderliggende mechanismen deels cluster overstijgend zijn. Zie de verantwoording voor een beschrijving van onze aanpak.

In het voorliggende hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste resultaten van deze literatuurverkenning, waarbij we de geïdentificeerde bevorderende en belemmerende factoren uiteenzetten op het niveau van (a) het beleidskader, (b) de financiering, (c) de rol van actoren en (d) praktische randvoorwaarden.

5.1. Beleidskader

De vormgeving van inclusief onderwijs wordt sterk beïnvloed door het overkoepelende beleidskader. Wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en de ruimte die scholen en samenwerkingsverbanden krijgen om deze doelen te realiseren, bepalen mede of en hoe inclusie tot stand komt. In de literatuur worden verschillende knelpunten en kansen gesignaleerd binnen dit beleidsmatige kader, die hieronder worden toegelicht.

5.1.1. Beleidsverwachtingen

De literatuur toont aan dat de beleidsverwachtingen rondom inclusief onderwijs sinds de invoering van de Wet passend onderwijs in Nederland (2014) vaak vaag en weinig concreet zijn geformuleerd. Dit heeft tot gevolg dat scholen en leraren onvoldoende handvatten krijgen om het beleid daadwerkelijk in de klaspraktijk te implementeren. Veranderingen zijn vooral zichtbaar op bestuurlijk niveau, bijvoorbeeld binnen samenwerkingsverbanden, maar hebben nauwelijks effect op de dagelijkse onderwijspraktijk (De Boer, 2020). Bovendien leidt het gebrek aan duidelijke richtlijnen ertoe dat scholen zelf moeten bepalen wat passend onderwijs precies inhoudt, wat de uitvoering bemoeilijkt en ongelijkheid in ondersteuning kan versterken.

5.1.2. Beleidsvrijheid en regionale verschillen

De ruime beleidsvrijheid die samenwerkingsverbanden en schoolbesturen sinds de invoering van passend onderwijs hebben gekregen, leidt tot aanzienlijke regionale verschillen in de organisatie en uitvoering van inclusief onderwijs (Onderwijsraad, 2020). Deze verschillen uiten zich onder meer in de uiteenlopende werkwijzen rondom de toewijzing van middelen en ondersteuning, waarbij diverse modellen naast elkaar bestaan. Zo hanteren sommige regio's het schoolmodel, waarbij middelen rechtstreeks aan scholen worden verstrekt, terwijl andere regio's kiezen voor het arrangementenmodel, waarbij ondersteuning op aanvraag wordt toegekend, of het expertisemodel, waarbij samenwerkingsverbanden eigen specialisten inzetten (Onderwijsraad, 2020).

Een ander voorbeeld waaruit de grote beleidsvrijheid blijkt is de zorgplicht. De huidige zorgplicht, die scholen verplicht om te onderzoeken of een leerling extra ondersteuning nodig heeft en bij ontoereikende eigen mogelijkheden een passende andere school te zoeken, blijkt onvoldoende om inclusiever onderwijs daadwerkelijk te waarborgen (Onderwijsraad, 2020). Niet alle scholen zijn bijvoorbeeld verplicht lichte ondersteuning te bieden, terwijl dit juist cruciaal is voor inclusie.

14 De literatuurverkenning is afgerond in mei 2025. Dit betekent dat meer recente ontwikkelingen, als ook ontwikkelingen die op dat moment nog niet terug te lezen waren in de literatuur, hier niet in zijn meegenomen.

15 Zie ook [De effecten van het langdurig volgen van speciaal onderwijs op leerlingen en hun leven](#) - Verwey-Jonker Instituut

Een gebrek aan uniforme kwaliteitsstandaarden maakt dat leerlingen afhankelijk zijn van hun woonplaats of het beleid van hun schoolbestuur, wat de gelijkheid en toegankelijkheid van ondersteuning onder druk zet. Deze beleidsvrijheid en het ontbreken van heldere kaders kunnen bovendien leiden tot onzekerheid en verwarring bij scholen, ouders en leerlingen, en daarmee de realisatie van inclusiever onderwijs bemoeilijken.

Tegelijkertijd biedt diezelfde beleidsvrijheid mogelijkheden om binnen de huidige kaders al werk te maken van inclusiever onderwijs (De Boer, 2020; Onderwijsraad, 2020). Scholen en samenwerkingsverbanden beschikken over ruimte om keuzes te maken die inclusie kunnen bevorderen, bijvoorbeeld in de toewijzing van middelen, samenwerking met ketenpartners of het ontwikkelen van schoolnabije ondersteuning. Deze beleidsruimte wordt echter lang niet altijd benut.

5.1.3. Wet- en regelgeving

Onderzoek van De Boer (2020) toont aan dat de onderwijspraktijk vaak vooruitloopt op de bestaande wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijszorgarrangementen en samenwerking met jeugdhulp. Scholen en samenwerkingsverbanden ondernemen regelmatig initiatieven die verder gaan dan wat de huidige wet voorschrijft. Hoewel dit vooruitgang in inclusiever onderwijs stimuleert, leidt het tot knelpunten doordat de regelgeving hier niet altijd op is aangepast. De Onderwijsraad (2020) identificeert verschillende belemmerende factoren in de huidige wet- en regelgeving.

Een belangrijk belemmerend aspect voor het realiseren van inclusief onderwijs is de versnippering van wet- en regelgeving binnen het onderwijsveld. Het primair onderwijs, regulier voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs worden geregeld vanuit drie verschillende wetten, wat leidt tot een gefragmenteerd systeem. Deze wettelijke scheiding maakt het moeilijk om onderwijsvormen soepel te laten overlopen en te integreren. Hierdoor blijven regulier en speciaal onderwijs sterk gescheiden, wat het realiseren van inclusie en doorlopende leerwegen voor leerlingen met een beperking bemoeilijkt (Onderwijsraad, 2020).

Ook verschillen de bevoegdheidseisen voor leraren in regulier en speciaal onderwijs aanzienlijk (Onderwijsraad, 2020). Leraren in het speciaal onderwijs moeten vaak aanvullende kwalificaties hebben, terwijl deze eisen in het regulier onderwijs minder strikt zijn. Deze verschillen maken het lastiger om personeel uit te wisselen of gezamenlijk in te zetten, wat de samenwerking tussen reguliere en speciale scholen remt. Bovendien zorgen uiteenlopende cao's voor financiële en juridische complicaties bij het samenwerken tussen verschillende schooltypen.

Verder ontbreekt een effectieve afstemming tussen onderwijswetgeving en zorgwetten, zoals de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet (Zvw; Onderwijsraad, 2020). Deze gebrekkige integratie maakt het lastig om ondersteuning die leerlingen nodig hebben binnen én buiten school goed op elkaar af te stemmen. Dit kan leiden tot knelpunten in de toegang tot en continuïteit van ondersteuning, waardoor de ondersteuning onvoldoende aansluit op de onderwijspraktijk.

Tot slot is het harmoniseren van wet- en regelgeving een complex en langdurig proces (Onderwijsraad, 2020). De huidige wetten zijn sectoraal en institutioneel verankerd, wat betekent dat verschillende ministeries, instanties en belangen betrokken zijn. Deze complexiteit zorgt voor traagheid in de ontwikkeling en invoering van samenhangende regelgeving die inclusiever onderwijs structureel mogelijk maakt.

5.1.4. Bureaucratie en uitvoering

Naast de genoemde structurele knelpunten ervaren scholen bureaucratische barrières die de uitvoering van inclusief onderwijs bemoeilijken. Zo wordt de aanvraagprocedure voor extra ondersteuning vaak als langdradig en omslachtig ervaren (Smeets & de Boer, 2018). De administratieve last voor leraren rondom leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is toegenomen, wat de werkdruk verhoogt en de focus op onderwijspraktijk kan verminderen. Daarnaast zorgen korte toekenningstermijnen van ondersteuningsarrangementen (meestal één jaar) voor onzekerheid bij scholen en ouders. Deze praktische uitvoeringsproblemen dragen bij aan het gevoel dat het huidige systeem onvoldoende aansluit bij de behoeften van scholen en leerlingen.

5.2. Financiering

De resultaten uit de literatuurverkenning suggereren dat er verschillende knelpunten zijn op het gebied van financiering. Dit kan ertoe leiden dat ondersteuning te laat op gang komt of onnodig duur wordt en dat er wordt gehandeld op basis van financiële mogelijkheden handelen in plaats van vanuit het belang van de leerling (Onderwijsraad, 2020).

5.2.1. Structuur van de bekostiging

Scholen ontvangen alleen directe bekostiging voor basisondersteuning via de lumpsum. Voor extra ondersteuning zijn zij afhankelijk van toewijzing via het samenwerkingsverband (Onderwijsraad, 2020). Deze structuur kan tijdige en laagdrempelige hulp bemoeilijken. Ouders ervaren daarbij regelmatig onduidelijkheid over geldstromen en verantwoordelijkheden (Smeets & De Boer, 2018). Ook wordt lichte ondersteuning vaak niet structureel bekostigd, wat preventief handelen in de weg kan staan. Tegelijk geven veel schoolbesturen aan tevreden te zijn over het financiële beleid van hun samenwerkingsverband, en dat zij voldoende invloed ervaren op de verdeling van middelen (Van Aarsen et al., 2020).

5.2.2. Regionale verschillen

De financiering van speciaal onderwijs is grotendeels gebaseerd op historische leerlingaantallen en vaste normen per regio, in plaats van op actuele ondersteuningsvragen (Onderwijsraad, 2020). Hierdoor ontstaan er knelpunten in regio's waar de vraag juist toeneemt, terwijl middelen in andere regio's mogelijk minder efficiënt worden ingezet. Ook moeten samenwerkingsverbanden werken met vaste landelijke tarieven, wat de ruimte voor maatwerk beperkt en tussenvormen financieel onaantrekkelijk maakt.

5.2.3. Prikkel in de bekostiging

De huidige bekostigingsstructuur handhaaft de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs. Verwijzing naar speciaal onderwijs leidt tot het afdragen van middelen, wat financiële prikkels kan creëren die verwijzing beïnvloeden (Onderwijsraad, 2020). Daarnaast missen scholen directe bekostiging voor lichte ondersteuning, wat vroegtijdig handelen belemmert. Samenwerkingsverbanden met negatieve verevening – waarbij ze minder financiële middelen ontvangen dan nodig is om aan de ondersteuningsbehoeften van alle leerlingen te voldoen – wijzen minder leerlingen door, wat gevolgen kan hebben voor de verdeling van ondersteuning binnen regio's.

5.2.4. Samenwerking

Financiering is vaak gefragmenteerd tussen onderwijs, zorg en gemeenten, met verschillende budgetvormen en -regels (Onderwijsraad, 2020). Dit bemoeilijkt integrale en snelle ondersteuning aan leerlingen met een beperking. Regionale overlegstructuren en samenwerking tussen ketenpartners verschillen sterk in effectiviteit. Gemeenten kunnen een regierol vervullen, maar dit gebeurt niet altijd vanzelfsprekend.

5.2.5. Ruimte voor innovatie

Voor onderwijsinnovaties en het ontwikkelen van inclusievere onderwijsconcepten ontbreken vaak gerichte en flexibele middelen (Onderwijsraad, 2020). Ook de overgangskosten die gepaard gaan met herinrichting van ondersteuningsstructuren worden niet altijd meegenomen in de bekostiging. Toereikende financiering is noodzakelijk om duurzame vernieuwing en verdere ontwikkeling van inclusief onderwijs mogelijk te maken.

5.3. Actoren

5.3.1. Inspectie van het Onderwijs

De rol van de Inspectie van het Onderwijs is van invloed op de ontwikkeling van inclusief onderwijs. Uit een advies van de Onderwijsraad (2020) blijkt dat het huidige inspectiekader inclusie onvoldoende stimuleert. De nadruk ligt sterk op leerprestaties en outputindicatoren, zoals toetsresultaten en diploma's. Dit kan scholen ontmoedigen om leerlingen met een beperking toe te laten, uit vrees voor negatieve beoordelingen. In sommige gevallen leidt dit tot strategisch gedrag of ontmoedigingsbeleid richting bepaalde leerlingen. Ook draagt dit bij aan de perceptie dat inclusie ten koste zou gaan van het algehele prestatieniveau.

Bovendien beoordeelt de Inspectie van het Onderwijs nog niet systematisch en expliciet op inspanningen richting inclusiever onderwijs (Onderwijsraad, 2020). Ook aan het realiseren van de verbrede zorgplicht hangen in de praktijk nog weinig consequenties. Het ontbreken van duidelijke stimulansen of erkenning op dit vlak kan een rem zetten op verdere inclusieve ontwikkelingen binnen scholen.

5.3.2. Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden spelen een belangrijke rol in het organiseren inclusief onderwijs, onder meer door het toewijzen van ondersteuning, het verbinden van onderwijs en zorg, en het bevorderen van kennisdeling tussen scholen. Uit de literatuur komen verschillende belemmerende en bevorderende factoren naar voren op het niveau van de samenwerkingsverbanden die van invloed kunnen zijn op de realisatie van inclusief onderwijs.

Takenpakket en capaciteit

Sinds de invoering van passend onderwijs is het takenpakket van samenwerkingsverbanden ingrijpend veranderd. Door de verschuiving van lichte ondersteuning naar scholen, zijn zij verantwoordelijk geworden voor de coördinatie van complexere ondersteuning en het bevorderen van inclusief onderwijs. Deze omslag vraagt om nieuwe expertise, herinrichting van processen en samenwerking. Veel samenwerkingsverbanden blijken hier nog onvoldoende op voorbereid; zij missen vaak de tijd, middelen en professionalisering die nodig zijn om inclusie structureel vorm te geven (Onderwijsraad, 2020).

Ook ouders ondervinden de gevolgen van deze organisatorische knelpunten. In veel regio's ervaren zij beperkte keuzevrijheid: ruim de helft van de ouders kan in de praktijk niet kiezen uit meerdere scholen, omdat er slechts één passende plek beschikbaar is, of omdat sturende afspraken binnen het samenwerkingsverband de keuzeruimte beperken (Van Eck et al., 2017).

Positionering ten opzichte van scholen

Een ander aandachtspunt is de positionering van samenwerkingsverbanden ten opzichte van scholen. In samenwerkingsverbanden waarin scholen veel beleidsvrijheid hebben, zoals het schoolmodel - waarbij middelen rechtstreeks aan scholen worden verstrekt, is het risico dat afstemming en verantwoording richting het samenwerkingsverband onder druk komen te staan. Omgekeerd kunnen modellen waarin het samenwerkingsverband de regie voert, zoals het expertisemodel, de beleidsruimte van scholen juist beperken. Deze spanning kan effectieve samenwerking en het realiseren van maatwerk belemmeren (Onderwijsraad, 2020).

Daarnaast komt de rol van samenwerkingsverbanden als expertisecentrum vaak nog onvoldoende tot zijn recht (Onderwijsraad, 2020). De mate waarin zij bijdragen aan kennisdeling, professionalisering van leraren en intervisie tussen scholen verschilt sterk per regio. Hierdoor blijven kansen onbenut om scholen beter te ondersteunen bij het realiseren van inclusiever onderwijs.

5.3.3. Schoolbesturen

Schoolbesturen zijn formeel verantwoordelijk voor het organiseren van passende ondersteuning, maar in de praktijk ligt de regie vaak bij de individuele scholen (Van Aarsen et al., 2020). Deze decentralisatie kan ruimte bieden voor maatwerk en autonomie, maar brengt daarnaast risico's met zich mee voor de consistentie en sturing op inclusieve ambities. Dit geldt voor veel aspecten van passend onderwijs, waaronder het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel (SOP), waarin scholen hun ondersteuningsaanbod vastleggen. Opvallend is dat deze decentralisatie breed voorkomt, ongeacht de schaalgrootte van het bestuur.

Een bevorderende factor is dat besturen actief zijn in bovenschoolse organisatie, bijvoorbeeld via het opzetten van voorzieningen of het aanvragen van arrangementen. Grotere besturen beschikken hier vaker over eigen expertise en menskracht, wat de uitvoeringskracht vergroot (Van Aarsen et al., 2020). Toch blijkt uit het onderzoek dat deze besturen niet per se meer middelen reserveren; hun schaalvoordelen maken hen vooral efficiënter in het benutten van beschikbare capaciteit.

Besturen geven gemiddeld iets meer dan de helft van de ontvangen middelen direct door aan scholen, en besteden de rest via bovenschoolse routes, zoals voor arrangementen of professionalisering. Dat kan ruimte bieden voor innovatie of extra ondersteuning, maar vraagt bovendien om transparantie. Slechts een klein deel van de besturen houdt middelen bewust achter, wat wijst op een zekere bereidheid tot investering in het veld.

Een belemmerende factor is dat het onderscheid tussen reguliere en extra ondersteuning niet altijd scherp is te maken. In eerder onderzoek geven besturen aan dat de verantwoording hierover soms vooral een papieren werkelijkheid is (Van Aarsen et al., 2020). Dit maakt het lastig om enerzijds integraal en preventief te werken, en anderzijds scherp te verantwoorden waar het geld naartoe gaat. Deze spanning kan een rem zetten op doelgerichte inzet van middelen voor inclusiever onderwijs.

5.3.4. Scholen

Op schoolniveau zijn verschillende factoren van invloed op de mate waarin inclusief onderwijs succesvol vorm krijgt. Zowel de schoolcultuur en visie als de praktische ondersteuning en samenwerking met ouders spelen hierin een belangrijke rol.

Schoolcultuur en visie

Een positieve en inclusieve schoolvisie is een belangrijke bevorderende factor. Uit onderzoek blijkt dat het welbevinden van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften toeneemt wanneer de school een verwelkomende houding aanneemt, actief samenwerking bevordert, beslissingen neemt met oog voor het welzijn van elk kind, en didactische keuzes maakt die diversiteit erkennen (Vyrastekova, 2021).

De mate waarin leraren het 'anders-zijn' van leerlingen accepteren, hangt mede af van hoe integratie en succes binnen de school worden gedefinieerd (De Graaf, 2012). Een duidelijke en gedragen visie helpt voorkomen dat scholen bij problemen snel overgaan tot verwijzing naar het speciaal onderwijs. Ook versterkt het de bereidheid tot gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen het team.

Leiderschap en teamcultuur

Schoolleiders spelen een cruciale rol in het realiseren van inclusie. Ondersteunend en betrokken leiderschap, waarbij verwachtingen en visie duidelijk worden gecommuniceerd, blijkt bevorderend (Smeets et al., 2019). Een negatieve of onverschillige houding van de schooldirecteur kan daarentegen een belemmering vormen voor inclusie (De Graaf, 2012).

Daarnaast is de teamcultuur van belang (Smeets et al., 2019; Van der Linden et al., 2017). In een schoolteam waarin leraren zich veilig voelen om hulp te vragen en ervaringen te delen, ontstaat ruimte voor een gezamenlijke aanpak van ondersteuningsvragen. Dit bevordert zowel de professionele ontwikkeling op het gebied van als het draagvlak voor inclusieve praktijken.

Professionalisering

Gerichte professionalisering vergroot de handelingsbekwaamheid van leraren. Scholing over omgaan met diversiteit, differentiëren en samenwerking met externe partners helpt hen om beter in te spelen op uiteenlopende onderwijsbehoeften (Smeets et al., 2019). Structureel professionaliseringsbeleid draagt bovendien bij aan een gezamenlijke taal en aanpak binnen de school.

Ondersteuning en voorzieningen

De aanwezigheid van interne begeleiders en specialisten is belangrijk voor het ondersteunen van leraren bij het analyseren van onderwijsbehoeften en het inzetten van passende interventies. Extra handen in de klas, zoals onderwijsassistenten of extra leraren, maken het mogelijk om meer maatwerk te bieden, bijvoorbeeld via verlengde instructie of individuele begeleiding. Dit blijkt met name bij gedragsproblemen of leerstoornissen van groot belang (Smeets et al., 2019).

Toegang tot externe ondersteuning, zoals vanuit jeugdzorg of samenwerkingsverbanden, is van belang bij complexe ondersteuningsvragen. De ervaring met deze ondersteuning is wisselend: in het primair onderwijs wordt de ondersteuning vanuit samenwerkingsverbanden over het algemeen beter gewaardeerd dan in het voortgezet onderwijs (Smeets et al., 2019). Ambulant begeleiders geven bovendien aan dat sommige scholen leerlingen opnemen zonder over voldoende ondersteuningsmogelijkheden te beschikken (Smeets & De Boer, 2018).

Ook geschikte leermiddelen, hulpmiddelen en ICT zijn belangrijk om onderwijs op maat mogelijk te maken. Vooral in het voortgezet onderwijs vormt het gebrek aan passende materialen vaak een belemmering (Smeets et al., 2019).

Samenwerking met ouders

De mate waarin ouders zich welkom en serieus genomen voelen, beïnvloedt hun tevredenheid met het ondersteuningsaanbod (Van Eck et al., 2017). Tegelijk vormen onduidelijke toelatingsprocedures, afwijzingen vanwege handelingsverlegenheid of ruimtegebrek, en gebrekkige informatievoorziening over het ondersteuningsaanbod van scholen belangrijke belemmeringen. Ouders ervaren het schoolondersteuningsprofiel vaak als weinig informatief of bruikbaar, ondanks de beleidsintentie dat dit instrument transparantie moet bieden.

5.3.5. Praktijkprofessionals

De houding, kennis en vaardigheden van leraren, intern begeleiders, ambulant begeleiders en andere praktijkprofessionals spelen een belangrijke rol in het realiseren van inclusief onderwijs. In de literatuur worden verschillende belemmerende en bevorderende factoren genoemd die samenhangen met hun dagelijkse handelen in de onderwijspraktijk.

Houding ten aanzien van inclusie

Een positieve attitude van leraren en begeleiders^[16] ten opzichte van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is een belangrijke voorspeller van succesvolle inclusie (De Graaf et al., 2012; Smeets et al., 2019). Leraren die inclusie als een gezamenlijke verantwoordelijkheid beschouwen, tonen meer bereidheid om zich in te zetten voor maatwerk en samenwerking. Tegelijkertijd blijkt uit verschillende onderzoeken dat handelingsverlegenheid, onzekerheid of een negatieve houding richting inclusie juist leiden tot snellere doorverwijzing naar speciaal onderwijs of het uitblijven van adequate ondersteuning (Van der Linden et al., 2017; Smeets et al., 2019).

Ambulant begeleiders signaleren grote verschillen in houding en motivatie tussen leraren. Waar sommigen actief nieuwe kennis opdoen en suggesties oppakken, reageren anderen terughoudend of ontwijkend (Smeets & De Boer, 2018).

Reflectie en verantwoordelijkheid

Het vermogen van leraren om te reflecteren op hun eigen handelen en grenzen is cruciaal voor het bieden van inclusief onderwijs (De Graaf et al., 2012). Leraren die bereid zijn om transparant te zijn over hun handelingsverlegenheid en om hulp durven te vragen, zijn beter in staat ondersteuning tijdig en effectief vorm te geven. In de praktijk zien we echter dat sommige leraren moeite hebben om toe te geven dat ze onvoldoende toereikend zijn toegerust, uit angst om als incompetent te worden gezien. Dit kan leiden tot vertraging in de ondersteuning voor leerlingen (Van der Linden et al., 2017).

Kennis en deskundigheid

Leraren hebben behoefte aan praktische, toepasbare kennis over het omgaan met uiteenlopende onderwijsbehoeften. Er blijkt veel variatie in hoe competent leraren zich voelen in dit opzicht. Vaardigheden als differentiëren, klassenmanagement, planmatig werken en kennis over specifieke beperkingen zijn cruciaal, maar niet vanzelfsprekend aanwezig (Smeets et al., 2019). Ook wordt samenwerking met ouders genoemd als belangrijke vaardigheid. Een goede samenwerking vergroot het wederzijdse vertrouwen en de kans op succesvolle ondersteuning. Verder is het van belang dat leraren in staat zijn om leerlingen met ondersteuningsbehoeften te ondersteunen in interacties met leeftijdsgenoten (De Graaf et al., 2012).

In het voortgezet onderwijs voelen vakdocenten zich vaak weinig betrokken bij ondersteuningsvraagstukken; zij ervaren deze als 'losstaand' van hun werk en vinden dat de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij bijvoorbeeld intern begeleiders, waardoor kennisoverdracht en afstemming achterblijven (Van der Linden et al., 2017; De Boer, 2020).

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hechten veel waarde aan extra uitleg van hun leraar, maar ook aan individuele begeleiding buiten de klas, zeker als deze aansluit op hun leerstijl en zelfvertrouwen vergroot (De Boer & Kuijper, 2017). Er kan echter sprake zijn van een mismatch tussen wat leerlingen nodig hebben en wat scholen bieden. Dit geldt vooral voor sociaal-emotionele ondersteuning, waar het contact met leraren vaak beperkt blijft.

Ondersteuning

Ondersteuning vanuit het team en van intern begeleiders draagt sterk bij aan het gevoel van competentie onder leraren. Waar leraren zich gesteund voelen, is er meer ruimte om te experimenteren, fouten te maken en te leren van elkaar (Smeets et al., 2019). Niet alleen op het gebied van kennis en expertise moeten leerkrachten ondersteund worden, maar ook in het gebruik van hulpmiddelen, zoals technische ondersteuning voor doof-slechthorende leerlingen (Smeets & De Boer, 2018).

In de praktijk blijkt echter dat ondersteuning van ambulant begeleiders of andere experts niet altijd als helpend wordt ervaren: adviezen zijn soms te algemeen of sluiten onvoldoende aan op de specifieke klascontext. Dit onderstreept het belang van maatwerk en van partnerschap op basis van gelijkwaardigheid (Van der Linden et al., 2017).

16 In de publicatie wordt niet duidelijk of dit om interne of externe begeleiders gaat.

5.3.6. Ouders en verzorgers

Ook de positie van ouders en verzorgers kan van invloed zijn op de realisatie van inclusief onderwijs, maar dit is niet noodzakelijkerwijs doorslaggevend. Uit onderzoek blijkt dat bij veel leerlingen die uiteindelijk alsnog zijn doorverwezen naar het speciaal onderwijs, ouders juist zeer actief waren in de ondersteuning thuis (De Graaf et al., 2012). Dit suggereert dat de rol van ouders in inclusief onderwijs beperkt is. Tegelijkertijd blijkt uit ander onderzoek dat het opleidingsniveau van de ouders een rol speelt in verwijzing naar speciaal onderwijs: kinderen van 'lager' opgeleide ouders worden vaker naar het speciaal onderwijs verwezen (Smeets et al., 2019).

In de praktijk blijkt de betrokkenheid van ouders dan ongelijk verdeeld. Mondige en ouders met een hoge sociaaleconomische status weten vaak beter hun weg te vinden binnen het onderwijs-systeem, kunnen ondersteuning inkopen of wijken uit naar particulier onderwijs. Minder mondige ouders hebben minder toegang tot informatie of middelen, wat kan leiden tot ongelijke onderwijskansen (Van Eck et al., 2017; Smeets & De Boer, 2018).

In complexe thuissituaties of wanneer ouders nauwelijks betrokken zijn, wordt het lastiger om onderwijs goed af te stemmen op de behoeften van het kind. Leerlingen zijn dan vaker in het nadeel, bijvoorbeeld door een gebrek aan afstemming of verstoorde relaties tussen school en thuis (Van der Linden et al., 2017). Goed contact tussen school en ouders kan daarentegen bijdragen aan wederzijds begrip, meer draagvlak en betere ondersteuning van leerlingen. Tegelijkertijd ervaren scholen druk van ouders. Intensieve bemoeienis kan leiden tot overbelasting van intern begeleiders of spanningen wanneer leerkrachten zich in hun deskundigheid aangetast voelen (Smeets & De Boer, 2018).

Hoewel sommige leerkrachten ouders zien als waardevolle partners, geven anderen aan dat de bijdrage van ouders aan de ontwikkeling van hun kind beperkt blijft tot de thuissituatie. Er is dus nog ruimte om de samenwerking tussen ouders en school te versterken ten behoeve van inclusie (De Graaf et al., 2012). Ouders kunnen bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen in het vergroten van de zelfredzaamheid van de kinderen en het stimuleren van de cognitieve ontwikkeling, wat kans op succesvolle inclusie kan vergroten.

5.3.7. Samenwerking tussen actoren

Succesvol inclusief onderwijs vraagt om goede samenwerking tussen verschillende actoren binnen en buiten het onderwijsdomein. In de literatuur wordt samenwerking op meerdere niveaus als een essentiële randvoorwaarde beschouwd, maar tegelijkertijd komen er belemmeringen aan het licht.

Samenwerking tussen school en ouders

Een goede relatie tussen ouders en school draagt bij aan succesvolle ondersteuning van leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Tegelijkertijd kan een verstoorde samenwerking inclusie juist bemoeilijken. Wanneer ouders zich niet gehoord voelen of wanneer leraren zich overvraagd voelen, kan er wederzijds wantrouwen ontstaan, wat de positie van het kind schaadt (De Graaf et al., 2012).

Van der Linden et al. (2017) signaleren dat ouders met een lage betrokkenheid of complexe thuis-situaties minder goed kunnen participeren als gelijkwaardige gesprekspartner, wat de afstemming met de school bemoeilijkt. Tegelijkertijd kan overbetrokkenheid van ouders leiden tot spanningen of extra druk op leraren en intern begeleiders (Smeets & De Boer, 2018).

Samenwerking tussen onderwijsprofessionals

Binnen scholen is samenwerking tussen leerkrachten, intern begeleiders en externe ondersteuners zoals ambulant begeleiders van groot belang, bijvoorbeeld door regelmatig interdisciplinair overleg (Smeets & De Boer, 2018). Toch verloopt deze samenwerking niet altijd soepel. De Graaf et al. (2012) wijzen op wrijvingen tussen leraren en ondersteuners, waarbij gebrek aan openheid of onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden tot spanningen leidt. Ook het ontbreken van gezamenlijke reflectie of een gedeelde aanpak wordt genoemd als obstakel.

Daarnaast blijkt goede overdracht cruciaal voor continuïteit in de ondersteuning. Van der Linden et al. (2017) constateren dat overdrachtsmomenten tussen professionals niet altijd goed verlopen, waardoor relevante informatie over leerlingen te laat of niet wordt gedeeld.

Samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs

De samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs is de afgelopen jaren toegenomen, onder meer door de invoering van passend onderwijs (De Boer, 2020). Deze ontwikkeling biedt kansen voor kennisdeling en maatwerk. Tegelijkertijd blijft het speciaal onderwijs een relatief kleine speler binnen het bredere onderwijsveld, waardoor de positie van de sector kwetsbaar kan zijn.

In de praktijk wordt samenwerking regelmatig belemmerd door verschillen in onderwijsvisie: reguliere scholen zijn vaak prestatiegericht, terwijl speciaal onderwijs meer pedagogisch is geïntendeerd (Van Veen et al., 2018). Wettelijke en financiële belemmeringen, zoals beperkte mogelijkheden voor het tijdelijk inschrijven van vso-leerlingen in het regulier onderwijs, maken structurele samenwerking lastig.

Toch zijn er duidelijke succesfactoren geïdentificeerd, zoals bestuurlijk leiderschap, fysieke nabijheid en een gezamenlijke langetermijnvisie (Van Veen et al., 2018). Wanneer deze aanwezig zijn, neemt de kans op duurzame samenwerking en kruisbestuiving van expertise toe – iets waar in de toekomst volgens De Boer (2020) nog verdere groei in te verwachten is.

Samenwerking tussen onderwijs en zorg

Hoewel samenwerkingsverbanden formeel de opdracht hebben om onderwijs en zorg te verbinden, blijkt dit in de praktijk vaak moeilijk uitvoerbaar. De Onderwijsraad (2020) signaleert dat structurele afspraken en gezamenlijke financiering ontbreken, waardoor samenwerking gefragmenteerd blijft. Hierdoor komt integrale ondersteuning voor leerlingen met complexe hulpvragen niet altijd goed tot stand. Zorg en onderwijs worden nog vaak als gescheiden werelden ervaren.

Samenwerking tussen schoolbesturen

Schoolbesturen verschillen in de mate waarin zij samenwerking binnen het samenwerkingsverband als meerwaarde ervaren. Uit onderzoek van Van Aarsen et al. (2020) blijkt dat 54% van de besturen samenwerking binnen het samenwerkingsverband positief beoordeelt, terwijl 18% geen meerwaarde ervaart. Redenen voor terughoudendheid zijn onder andere ervaren bureaucratie, te grote of diverse samenwerkingsverbanden en voorkeur voor een eigen zorgstructuur. Ook is er verdeeldheid over het opnemen van cluster 1 en 2 binnen samenwerkingsverbanden: voorstanders noemen het bevorderen van integratie, tegenstanders vrezen verlies van specifieke expertise of praktische knelpunten zoals spreiding van voorzieningen.

5.4. Praktische en organisatorische aspecten

Uit de geanalyseerde literatuur blijken praktische en organisatorische omstandigheden een belangrijke rol te spelen bij het realiseren van inclusief onderwijs.

5.4.1. Fysieke omgeving en huisvesting

De fysieke inrichting van de school speelt een cruciale rol bij het toegankelijk en inclusief maken van het onderwijs. Slechte akoestiek vormt bijvoorbeeld een belemmering voor leerlingen met gehoorproblemen (Smeets & De Boer, 2018). Gebouwen die ontworpen zijn met aandacht voor toegankelijkheid, sensorische rust en logische structuur kunnen het welbevinden en de zelfstandigheid van leerlingen vergroten (Van Nes, 2022). Voorbeelden hiervan zijn brede gangen, aangepaste sanitaire voorzieningen, duidelijke kleurcontrasten, prikkelarme werkruimtes en kleinschalige indelingen.

Ook de ruimtelijke organisatie is van belang. Huisvesting waarin regulier en speciaal onderwijs strikt gescheiden zijn, bemoeilijkt samenwerking en belemmert het ontstaan van geïntegreerde vormen van onderwijs (Onderwijsraad, 2020). Gemeenten hanteren vaak standaardnormen voor onderwijshuisvesting, wat maatwerk moeilijk maakt. Tegelijkertijd toont de opkomst van integrale kindcentra aan dat er wél ruimte is voor flexibele en inclusief ontworpen oplossingen, mits er bestuurlijke en financiële bereidheid is om hierin te investeren.

5.4.2. Personele knelpunten en klasgrootte

Personeelwisselingen kunnen de continuïteit van ondersteuning verstoren, zeker voor leerlingen die afhankelijk zijn van specialistische kennis of apparatuur, zoals doof-slechthorende leerlingen (Smeets & De Boer, 2018; De Graaf et al., 2012). Grotere klassen of een hoog aandeel leerlingen met ondersteuningsbehoeften vergroten bovendien de complexiteit van het klassenmanagement en verkleinen de mogelijkheden voor individuele aandacht (Smeets et al., 2019).

5.4.3. Praktische organisatie van de ondersteuning

De manier waarop extra ondersteuning wordt ingezet is zonder meer van belang. Zo ervaren leraren meer onrust wanneer leerlingen steeds uit de klas worden gehaald voor extra ondersteuning (Smeets & De Boer, 2018). Hoewel ondersteuning buiten de klas effectief kan zijn – bijvoorbeeld voor extra instructie of sociaal-emotionele begeleiding – kan het onbedoeld leiden tot sociale isolatie, zeker wanneer leerlingen hierdoor minder contact hebben met hun klasgenoten (De Boer & Kuijper, 2017).

Daarnaast komt uit onderzoek naar voren dat het succes van ondersteuning mede afhangt van coördinatie en samenwerking tussen betrokken professionals. Als er onvoldoende afstemming is tussen leraren en ondersteuners – zoals onderwijsassistenten of ambulant begeleiders – kunnen signalen gemist worden of dubbel werk ontstaan (De Graaf et al., 2012). Ook wordt ondersteuning soms te algemeen vormgegeven, waardoor deze onvoldoende aansluit bij de specifieke behoeften van de leerling of de context van de leerkracht.

Leerlingen zelf noemen als belangrijke randvoorwaarden onder meer een rustige werkplek, voorstelbaarheid in het aanbod en voldoende individuele aandacht (De Boer & Kuijper, 2017). Slechte organisatie – zoals lange wachttijden voor ondersteuning, ad-hocoplossingen of onduidelijke aanspreekpunten – vormt voor hen een barrière in het dagelijks functioneren op school.

5.5. Verantwoording

Omdat onderzoek naar cluster 2 schaars is, hebben we besloten om breed te kijken naar literatuur over inclusief en/of passend onderwijs in de Nederlandse context. Dit hebben we op drie manieren gedaan:

- Allereerst hebben we de sneeuwbalmethode toegepast op de literatuurlijst die we middels een systematische search hadden verzameld voor eerder onderzoek naar de impact van speciaal versus inclusief onderwijs op de ontwikkeling van kinderen met een ondersteuningsbehoefte en de belangrijkste beleidsontwikkelingen rondom speciaal onderwijs (Fikrat-Wevers et al., 2025).
- Daarnaast hebben we onderzoeksrapporten die gepubliceerd zijn op de website van Evaluatie passend onderwijs^[17] bekeken. Hoewel we erkennen dat inclusief onderwijs verschilt van het beleid op passend onderwijs, bouwt het daar wel op voort en heeft met de invoering van de Wet passend onderwijs inclusie voor het eerst een plaats gekregen in de onderwijswetgeving (Onderwijsraad, 2020).
- Tot slot hebben we een verkennende search uitgevoerd in zowel Google Scholar als Google, met zoektermen als 'inclusief onderwijs' en 'inclusive education' AND 'Netherlands'.

Op basis van deze zoekstrategie hebben we 13 publicaties geselecteerd die informatie bieden over bevorderende en belemmerende factoren zijn voor het realiseren van inclusief onderwijs in de Nederlandse context. Deze artikelen hebben we geanalyseerd aan de hand van een codeerschema, waarbij we allereerst indien relevant studiekekenmerken hebben gerapporteerd, zoals het onderzoeksdesign en het cluster waarin het onderzoek was uitgevoerd. Daarna hebben we de belangrijkste bevindingen of conclusies gecodeerd met betrekking tot de belemmerende en bevorderende factoren voor het realiseren van inclusief onderwijs, waarbij we onderscheid maken tussen (a) beleidskader, (b) financiering, (c) actoren en (d) praktische randvoorwaarden.

17 Nu te vinden op de NWO-projectpagina van de Evaluatie Passend Onderwijs <https://www.nwo.nl/projecten/405-15-750-0>

5.6. Referenties

Boer, A.A. de (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport speciaal onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

De Graaf, G. W., van Hove, G., & Haveman, M. (2012). *Beyond the standards: Conditions for inclusive education of students with Down syndrome*. In A. van den Bosch & E. Dubois (Eds.), *New developments in Down syndrome research* (pp. 1–44). Hauppauge, NY: Nova Science Publishers Inc.

De Kerk, A. & Hermans, D. (2019). *Het beste van twee werelden: 15 jaar onderwijs en onderzoek in een mediumsetting*, DSH.

DeBoer, A.A., & Kuijper, S.J.M. (2017). *Destem van de leerling over extra ondersteuning. Ervaringen van leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs met extra ondersteuning*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek.

Eck, P. van, & Rietdijk, S. m.m.v. Linden, C. van der, Exalto, R. & Weijers, S. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht: Oberon, Rotterdam: CED-Groep.

Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Hoeven, J. van der (2017). *Past elke leerling in Passend onderwijs? Passend aanbod en het OPP in de praktijk. Een case studie*. Rotterdam: CED-Groep; Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever*. Den Haag: Onderwijsraad.

Smeets, E., & De Boer, A. (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve of communicatieve problematiek*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek.

Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dikkers, L. (2019). *Passend onderwijs in de klas: Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. KBA Nijmegen / Kohnstamm Instituut.

Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., & Heijsters, L. (2020). *Schoolbesturen en passend onderwijs. De rol van schoolbesturen in en hun visie op passend onderwijs*. Utrecht: Oberon.

van Veen, D., Rietdijk, S., van der Hoeven, J., Ganesh, S., Huizenga, P., & van der Steenhoven, P. (2018). *Samenwerking tussen vso en vo en geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg. Praktijkgericht onderzoek naar samenwerking tussen scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en scholen voor voortgezet onderwijs*. Zwolle/Amsterdam/Rotterdam: Hogeschool Windesheim/NCOJ/CED Groep.

Vyrastekova, J. (2021). *Social inclusion of students with special educational needs assessed by the Inclusion of Other in the Self scale*. PLoS ONE, 16(4), e0250070. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250070>

Van Nes, T. (2022). *Hoe pas je huisvesting aan voor inclusief onderwijs?* PO Raad.

6 Deelstudie 4: Reconstructie proces van sluiting van de Auris Colleges

Frans de Vijlder

6.1. Inleiding

Een van de intenties met de systeemevaluatie betreft het aan de hand van de 'casus Goes' – en in bredere context het proces van sluiting van de drie vso-locaties van Auris – analyseren welke bevorderende dan wel belemmerende rol de betrokken actoren (besturen, toezichthouders, OCW, ouders en medewerkers) in het veranderproces op weg naar inclusie (kunnen) spelen en met welke motieven/op grond van welke beelden. Dit hoofdstuk biedt daarvoor een belangrijke basis in de vorm van een chronologisch feitenrelaas over de voorbereiding en uitvoering van het proces van sluiting en de interacties met de voornaamste betrokken die in dat kader heeft plaatsgevonden. Het hoofdstuk geeft op hoofdlijnen inzicht in de motieven van Auris om tot sluiting over te gaan, hoe die sluiting en de uiteindelijke besluitvorming daarover intern en met externe partners is verlopen, welke spanningen en knelpunten hierin op tafel zijn gekomen en hoe hieraan het hoofd is geboden. De casusbeschrijving kan daarmee inzichten opleveren voor het bredere proces op weg naar inclusief onderwijs.

De reconstructie is zo feitelijk mogelijk, hetgeen betekent dat de beschrijving in dit hoofdstuk vrijwel uitsluitend is gebaseerd op verifieerbare documentatie (interne en openbare rapporten, gespreksverslagen, brieven, persinformatie en emailverkeer). Het betreft een reconstructie op hoofdlijnen, gericht op het doel van deze systeemevaluatie. De nadruk ligt daarbij op de sluiting van de drie Auris Colleges, vooral toegespitst op 'Goes', maar het proces wat hierbij heeft plaatsgevonden met de betreffende besturen en samenwerkingsverbanden is niet los te zien van een bredere context:

- De visie, strategie en verantwoordelijkheden van lokaal/regionaal werkende schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in interactie met de visie, strategie en verantwoordelijkheden van Auris als landelijke cluster 2-organisatie.
- De grenzen en mogelijkheden in landelijke regelgeving, bekostiging en het toezicht voor regulier en speciaal primair en voortgezet onderwijs en de samenwerkingsverbanden.

- De ontwikkelingen in het beleid op weg naar inclusief onderwijs, de uiteenlopende opvattingen over de concrete invulling en organisatie ervan en het collectief leerproces dat daarin doorlopen moet worden.
- Het bredere maatschappelijke en politieke klimaat rondom inclusie, inclusief de rol van landelijke en lokale politiek, pers en belangenorganisaties.

In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven we deels chronologisch, deels thematisch de verschillende fasen van het proces, met als startjaar 2020. We besluiten met het formuleren van een aantal bevindingen en reflecties.

6.2. De eerste fase 2020 – voorjaar 2023: aanzetten

6.2.1. Kwaliteitsproblemen Auris-colleges

In de jaren na de invoering van 'Passend Onderwijs' zien we - in lijn met de maatschappelijke opdracht - bij de cluster 2 instellingen een ontwikkeling waarbij leerlingen in de doelgroep cluster 2 vroeger in beeld komen en op jongere leeftijd kunnen terugstromen naar het regulier onderwijs. Als gevolg hiervan en actief beleid stijgt het aantal leerlingen met een advies ambulante ondersteuning in verhouding tot het aantal leerlingen op speciale scholen voor cluster 2, zoals we in hoofdstuk 3 lieten zien. Bij Auris heeft die verschuiving zich het meest uitgesproken voorgedaan. Het gevolg daarvan is geweest dat een steeds geringer aantal leerlingen instroomt in de Auris Colleges, die bovendien alle eigen leerbehoeften hebben. Ter adstructie: de drie Auris Colleges waren al gekrompen van ongeveer 800 leerlingen in 2011 naar 299 in 2018 en deze ontwikkeling zette zich nog steeds door. Dit alles leidt ertoe dat Auris op 28 februari 2020 een opdracht verstrekt om een verkennend onderzoek naar gesignaleerde kwaliteitsproblemen bij het Auris College Rotterdam. Daarbij gaat het om de vraag wat meest verantwoord is: sluiting of juist een kwaliteitsimpuls. Al enkele maanden later start eveneens een interne werkgroep met de drie Auris-colleges onder leiding van een BMC-consultant een breder project: TOV. 'TOV' staat voor de toekomst van het VSO en moet vanuit een visie gemeenschappelijke uitgangspunten formuleren voor het basisaanbod van 12+ onderwijs. Hoe ziet toekomstbestendig onderwijs voor de doelgroep eruit? Inclusief de uitwerking van een effectmeting.

Op 8 februari 2021 is het eindrapport over de kwaliteitsproblemen bij het Auris College Rotterdam met de opties 'investeren in een kwaliteitsimpuls' of 'sluiten?' gereed. Auris neemt het besluit om te investeren in een kwaliteitsimpuls voor Rotterdam, maar gelijktijdig in voorstellen om het bredere vraagstuk 'hoe het in de toekomst verder moet met het VSO' in Siméa-verband op te pakken.

In juni erop volgend verschijnt het eindrapport van de interne werkgroep TOV: 'VSO in beweging'.^[18] Het rapport is vooral verkennend van aard en heeft een breed scala aan opties voor de verdere ontwikkeling verkend. Er is – waar relevant evenredig verdeeld over de drie regio's met Auris Colleges – met veel interne en externe betrokkenen gesproken, waaronder de andere cluster-2 instellingen, samenwerkingsverbanden VO, regulier VO, enkele ouders en leerlingen. Eenduidige conclusies over een te kiezen koers levert het rapport niet op, wel dat verdere ontwikkeling actieve samenwerking met andere betrokken partijen vergt en dat maatwerk in de regio gewenst is.

In het kader van de zoektocht naar invulling van inclusief onderwijs start in februari 2022 voorts het project 'Mogelijkheden voor inclusiever onderwijs aan oudere leerlingen met een TOS' (MIOO), in een samenwerking met de Universiteit van Utrecht en de Universiteit van Amsterdam. Hierbij gaat het erom voor oudere leerlingen (9+) met een TOS in kaart te brengen wat de speciale onderwijsbehoeften van deze leerlingen zijn en wat daarbij de ondersteuningsbehoeften van de onderwijsprofessionals, met name in het reguliere onderwijs, zijn.

Na een lange aanloop start na de zomer van 2022 bovendien een vervolg op het eerste TOV-project (TOV2). Anders dan het eerdere TOV-project zet dit in op inclusie voor de 12+ doelgroep. Trefwoorden: visie op inclusie voor deze groep, voorbereiden op een onzekere toekomst, mogelijke gevolgen van sluiting VSO-locaties, sluiting via integratie of rechtstreeks. Dit TOV2-project wordt afgerond op 1 april 2023 met een eindrapport, waarin een plan tot ombouw van het VSO naar ambulante dienstverlening wordt gepresenteerd in een periode van vier jaar. Binnen Auris zelf worden de plannen niet door iedereen omarmd; integendeel, er is – zeker bij de teams – veel weerstand.

6.2.2. Nieuwe stappen in het beleid

In 2020 verschijnen het eindrapport van de evaluatie van de Wet Passend onderwijs^[19] en een advies van de onderwijsraad met daarin een langere termijn perspectief onder de titel 'Steeds inclusiever'.^[20] Tijdens de totstandkoming van het advies van de Onderwijsraad komt opnieuw de positionering van cluster 2 als landelijke voorziening ter discussie. Op basis van de evaluatie en het advies stuurt minister Slob aan het einde van dat jaar de beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak

passend onderwijs aan de Tweede Kamer^[21], met daarin een hoofdstuk 'Naar inclusiever onderwijs' met een eerste uitwerking. De begeleidende kamerbrief bevat, naast een reactie op de evaluatie passend onderwijs en een verbeteraanpak voor de kortere termijn, een derde deel ('Naar inclusiever onderwijs'), waarin de druk om werk te maken van inclusief onderwijs wordt verwoord en een 'routekaart' naar inclusief onderwijs wordt aangekondigd.

Gelet op deze signalen agendeert Auris (als voorzitter) binnen Siméa de noodzaak om voor cluster 2 als geheel werk te maken van een strategie naar inclusief onderwijs en een meer eenduidige koers van de vier cluster 2-instellingen en de voortgang hierin zichtbaar te maken. Specifieke aandacht wordt dan al – cluster 2 breed – gevraagd voor de krimp en toekomst van het VSO. Daarop voortbouwend komt in juli 2021 onder redactie van Rijnconsult het programmaplan 'Siméa Passend en Inclusiever' tot stand. Het bouwt voort op eerdere plannen in die richting naar aanleiding van de discussie over de positie van cluster 2 ten tijde van de totstandkoming van het Advies 'Steeds Inclusiever' van de Onderwijsraad. Het programmaplan omvat drie onderdelen, te weten (1) implementatie van evidence informed werken, (2) scenario's voor de toekomst van het VSO in de variatiebreedte afbouw – samenwerking met PRO/mbo – regulier onderwijs met ondersteuning, (3) optimaliseren en harmoniseren portfolio ambulante diensten. Het programma in Siméa-verband wordt vanaf 2022 daadwerkelijk opgestart.^[22]

Door de kabinetswisseling duurt het tot 17 maart 2022 voordat Minister Wiersma de 'Werkagenda route naar inclusief onderwijs' aan de Tweede Kamer aanbiedt, inclusief een uitvoerige aanbiedingsbrief.^[23] Daarin wordt de ambitie neergezet voor inclusief onderwijs in 2035 – met daarbij een sterke verbinding tussen onder meer onderwijs en zorg, zorgpartners en gemeenten.

18 Koninklijke Auris Groep (2021). VSO in beweging. Rapport werkgroep Toekomst VSO cluster 2. Intern rapport.

19 Ledoux, G. & Waslander, S. & Eimers, T.(2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport.2020*. Amsterdam/Tilburg/ Nijmegen: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society/KBA Nijmegen.

20 Onderwijsraad (2020). *Steeds Inclusiever* Den Haag.

21 Kamerstukken II, 2020/21, 31497-371

22 Zie voor meer informatie over dit programma: <https://simea.nl/passend-inclusiever>

23 Kamerstukken II, 2022/23, 31497-446

6.3. De tweede fase voorjaar 2023 – winter 2024: van planmatig proces naar ‘mediastorm’

6.3.1. Versnelling noodzakelijk geacht

Op 18 en 19 mei 2023 vindt er binnen Auris een tweedaags strategisch beraad plaats, waar (onder meer) het TOV2-voorstel voor de ombouw van het VSO naar ambulante dienstverlening in een periode van vier jaar (uitkomst TOV2) op de agenda staat. De voorgestelde periode van vier jaar is naar het oordeel van het MT een te langdurige periode, gelet op de kwaliteitsproblemen en de daling van de leerlingenaantallen. Besloten wordt tot de aanstelling van een programmamanager die na de zomer moet verkennen hoe een versnelde ombouw kan plaatsvinden. Elementen in het programmamanagement:

- Samenwerking met samenwerkingsverbanden en regulier onderwijs.
- Voorbereidingen AD op rol voor leerlingen die nu nog naar het VSO gaan.
- Wijze van overdracht van VSO naar SWV/regulier onderwijs.
- Gevolgen personeel en huisvesting van de te sluiten VSO-locaties.

De betreffende regiodirecteuren gaan samen met de programmamanager aan de slag om tot een programmaplan/plan van aanpak te komen. Op 1 juni bezoekt de voorzitter van het bestuur de drie Auris Colleges om aan de teams uit te leggen waarom een versnelling ten opzichte van het eerder op tafel gelegde plan noodzakelijk geacht wordt. Op 19 juni staat het onderwerp op de agenda van de Raad van Toezicht, waar het onderwerp overigens al vaker op de agenda heeft gestaan. De raad van Toezicht stemt in met het plan om de versnelde afbouw verder te verkennen. Op 27 juni erop volgend bekrachtigt het MT het besluit tot een versnelde planning. Na de zomer, op 1 oktober 2023, worden de teams van de Auris Colleges opnieuw – ditmaal schriftelijk – geïnformeerd over waarom een verkenning naar versnelde ombouw noodzakelijk is. Aangezien er op dat moment nog geen programmaplan is opgeleverd, kan er nog geen sluitingsdatum worden gecommuniceerd. Later in diezelfde maand oktober worden alle medewerkers van Auris hierover geïnformeerd via een Intranet-bericht. Eveneens is aan het einde van die maand het versnelde ombouwplan gereed en wordt dit besproken in een stuurgroep bestaande uit Raad van Bestuur, programmamanager en stafleden. Vervolgens worden in de maanden november, december en eerste helft januari door de programmamanager en betreffende regiodirecteur met (op één na, volgde later in februari) alle samenwerkingsverbanden, aanmeldpunten, intern verwijzende scholen, en ambulante diensten verkennende gesprekken gevoerd over het transitieproces naar inclusie en mogelijkheden voor plaatsing en samenwerking verkend; een sluitingsdatum was op

dat moment uiteraard nog niet bepaald.^[24] De resultaten van deze gesprekken worden samengevat in de voortdurende updates van het transitiedocument, dat uiteindelijk op 29 mei 2024 definitief wordt (zie voetnoot 44).

6.3.2. Inspectie en ministerie worden geïnformeerd over voornemen tot sluiting

Op 6 november 2023 vindt er een bestuursgesprek plaats met de Inspectie van het onderwijs. In dit gesprek, dat mede dient ter voorbereiding van een vierjaarlijks onderzoek (4JO) in het voorjaar van 2024, licht Auris het voornemen toe om in een geleid proces de VSO locaties af te bouwen en voor de betreffende leerlingen bij te dragen aan passend onderwijs op reguliere scholen. Daarop wordt in datzelfde gesprek afgesproken dat in het kader van het 4JO de drie vso-scholen bezocht worden met een specifiek onderzoek, waarbij dit niet uitmondt in een oordeel op school-niveau, maar wel de kwaliteit van enkele onderdelen beschrijft en herstelopdrachten kan bevatten. Bovendien zal voor de drie vso-scholen een plan worden gemaakt om eventuele kwaliteitsrisico's in de periode van afbouw te beperken. Deze afspraken worden op 1 december bevestigd in een brief van de Inspectie.^[25] In een bezoek op 24 november 2023 wordt het voornemen tot sluiting van de Auris Colleges formeel gemeld en toegelicht bij de directie Kansenongelijkheid en Onderwijsondersteuning van het Ministerie van OCW.

6.3.3. Intern wordt duidelijkheid over de concrete sluitingsdatum verschaft

Op 18 januari vindt er een themabijeenkomst van de Medezeggenschapsraad en de betrokken deelraden plaats over transitie van het VSO. Tijdens deze bijeenkomst wordt er op de Raad van Bestuur druk uitgeoefend om een concrete streefdatum voor sluiting te noemen. Daarop is het antwoord dat de streefdatum 1 augustus 2025 is, zij het dat in nader overleg wordt afgesproken dat de locatie Leiden een jaar later zal sluiten. Uiteraard is deze informatie op dat moment vertrouwelijk. Een week later, op 26 januari, informeert de voorzitter RvB de regiodirecteuren dat de programmamanager en zichzelf op 30 januari de drie VSO-locaties zullen bezoeken. De bezoeken hebben tot doel te voorzien in een behoefte aan duidelijkheid bij de teams over tijdspad en actuele stand van zaken. Aan de betreffende regiodirecteuren wordt verzocht de teamleiders vooraf op de hoogte te brengen van de strekking van de boodschap, zodat zij niet worden overvallen door nieuwe informatie. Ook zullen zij worden betrokken in verdere communicatie binnen de Auris-organisatie om daarmee te borgen dat er eenduidig wordt gecommuniceerd en 'ruis' tot het minimum kan worden beperkt. Op 30 januari vinden de voorgenomen bezoeken in Goes, Leiden en Rotterdam daadwerkelijk plaats.

24 Overzicht afspraken verkennende gesprekken, zonder datum + gespreksleidraad en richtvragen.

25 Brief Inspectie van het Onderwijs aan Koninklijke Auris Groep dd. 01-12-2023, referentie 41314.

6.4. De derde fase winter – zomer 2024: van mediastorm naar gestructureerd overleg en onderzoek inspectie

6.4.1. Sluitingsdatum voortijdig ‘op straat’

De geplande communicatie en overleg-activiteiten over de sluiting van de drie Auris Colleges worden doorkruist als op 7 februari blijkt dat de PZC op de hoogte is van de tot dan toe vertrouwelijke informatie over de sluiting van het VSO in Goes. Klaarblijkelijk is er ‘gelekt’. Dat komt aan het licht aangezien de krant hierover vragen aan Auris stelt, welke uiteraard worden beantwoord. Op de site van de PZC verschijnt op de 8ste een artikel over de sluiting van de VSO-locatie Goes onder de kop: Verbijstering over sluiting van het Auris College in Goes: ‘Onze kinderen verzuipen op de reguliere school’.^[26] Dit artikel verschijnt een dag later in de krant. Als gevolg van het perslek moeten de Zeeuwse onderwijsbesturen de sluitingsdatum uit de krant vernemen. In diezelfde dagen worden ouders – nog niet leerling-specifiek – geïnformeerd over op handen zijnde ontwikkelingen rondom de Auris Colleges en uitgenodigd om daarover vragen te stellen als ze daaraan behoefte hebben. Daartoe is intern een FAQ-lijst met standaardantwoorden opgesteld. Op het Intranet van Auris verschijnt een bericht om het Auris-personeel te informeren.

6.4.2. Politiek en Zeeuwse regio gealarmeerd

In de politiek en de Zeeuwse regio wordt verontrust, zo niet ‘boos’, op het nieuws gereageerd. In de Rotterdamse en Leidse voedingsgebieden lijkt er minder openbare ophef te zijn. In de weken die volgen verschijnen er meerdere berichten in de regionale pers en media.^[27] Op 23 februari brengt GL/PvdA-kamerlid Anita Pijpelink een bezoek aan het Auris College in Goes om zich te laten informeren over de aanstaande sluiting en wat ouders, leerlingen en personeel hierover te zeggen hebben. In een bericht hierover bij Omroep Zeeland^[28] wordt bovendien een link gelegd met de enkele weken eerdere aankondiging van sluiting van de Isaac Beeckman Academie in Kapelle per 1 augustus 2024. Hoewel beide sluitingen formeel niets met elkaar te maken hebben en een verschillende achtergrond kennen, is het voorstelbaar dat deze samenloop in berichtgeving onrust veroorzaakt, aldus Pijpelink. Enkele weken eerder – op 14 februari – heeft het Kamerlid Don Ceder (CU) – al Kamervragen over de sluiting in Goes gesteld. De minister beantwoordt deze vragen op 7

maart, met de strekking dat zij begrip toont voor de onrust die de sluiting veroorzaakt, maar ook voor de overwegingen die Auris heeft om tot dit besluit over te gaan en dat hierover contact met het ministerie heeft plaatsgevonden. Ze spreekt bovendien uit dat er overleg gaat plaatsvinden met het regulier onderwijs en de betrokken samenwerkingsverbanden.^[29] Op diezelfde 7de maart vindt er op het Auris College Goes een informatiebijeenkomst plaats om ouders en leerlingen bij te praten. Dat de weerstand tegen de sluiting onder de leerlingen en ouders groot is, blijkt uit een artikel dat nog diezelfde avond bij Omroep Zeeland op de website wordt geplaatst.^[30] De bijeenkomst zou volgens meerdere ouders alleen maar meer vragen oproepen. Bovendien wordt het gevoel verwoord dat het schoolbestuur geen plan heeft. De onzekerheid over de toekomst voor ouders en leerlingen maakt emoties en boosheid los, zo spreekt uit dit artikel. Een dag later verschijnt op AD.nl en in de PZC eveneens een artikel onder de kop ‘Ouders boos en verbaasd na bijeenkomst over sluiting Auris College: Waarom plots een tweede teamleider?’^[31]

Naar aanleiding van de beantwoording van de Kamervragen verschijnt er op 13 maart opnieuw een artikel in de PZC, waarin de minister uitspreekt dat de beslissing tot sluiting aan Auris is en de organisatie niet kan dwingen om de vestiging open te houden. Weer enkele weken later wordt er in de Tweede Kamer een Tweeminutendebat ‘Toezicht en handhaving’ gehouden, waarin in een motie de leden Pijpelink, Paternotte en De Kort de Regering verzoeken ‘erop toe te zien dat geen van de leerlingen van het Auris College Goes verstoken blijft van passend onderwijs binnen een redelijke afstand met de bijbehorende toereikende financiering’.^[32] Deze motie wordt op 2 april unaniem aangenomen. Naar aanleiding daarvan volgt een update op de site van de PZC met als strekking dat de Tweede Kamer in de bres springt voor de kinderen van Auris College Goes, tegelijk met een omljstend verhaal over een leerling van het Auris College Goes.^[33] Enkele dagen later verschijnt bij dezelfde krant en het AD de Podcast ‘Wanhopige kinderen, boze ouders: waarom moet het Auris College dicht?’^[34]

26 <https://www.pzc.nl/goes/verbijstering-over-sluiting-van-het-auris-college-in-goes-onze-kinderen-verzuipen-op-de-reguliere-school~ade07c05c/>

27 Onder meer op 16-02: Sluiting Auris College baart regulier onderwijs zorgen: ‘Eenzijdig besloten dat wij het maar moeten oplossen’ | Goes | AD.nl BN De Stem; op 16-02 PZC/BN De Stem ‘Ik ben bang dat ze straks doodongelukkig thuis zitten’.

28 Omroep Zeeland, Pijpelink op werkbezoek bij school in Goes die gaat sluiten: ‘Als Kamerlid niet alleen lezen, maar ook luisteren’ bericht bij Omroep Zeeland, 23-02-2024.

29 <https://www.openkamer.org/kamervraag/2024Z02448/>.

30 <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/16341723/bijeenkomst-over-sluiting-auris-college-roept-alleen-maar-meer-vragen-op-er-is-blijkbaar-geen-plan>

31 <https://www.ad.nl/goes/ouders-boos-en-verbaasd-na-bijeenkomst-over-sluiting-auris-college-waarom-plots-een-tweede-teamleider~a2f08d40/>.

32 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024D11971&did=2024D11971>.

33 <https://www.pzc.nl/goes/tweede-kamer-in-de-bres-voor-kinderen-van-het-auris-college-in-goes-geen-kind-mag-tussen-wal-en-schip-vallen~a1d09a45/>.

34 <https://www.ad.nl/podcasts/aflevering/wanhopige-kinderen-boze-ouders-waarom-moet-het-auris-college-dicht-25308566>.

6.4.3. Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden aan tafel met Auris

Om aan de ontstane situatie het hoofd te bieden, vindt op 6 maart 2024 een eerste overleg plaats tussen de Zeeuwse bestuurders (inclusief mbo), de drie samenwerkingsverbanden en Auris. Auris licht in dat gesprek toe waarom tot sluiting wordt overgegaan, hoe het proces is voorbereid en welke processtappen voorzien zijn, en bespreekt een eerste verkenning van de te verwachten doorstroom van leerlingen. Het is de bedoeling op basis daarvan met elkaar in gesprek te gaan. Tijdens het gesprek en in de periode erna komt op tafel dat de beelden en verwachtingen over het proces van sluiting en overdracht van leerlingen, evenals de randvoorwaarden waaronder nogal uiteenlopen. Meer fundamenteel lijken er grote verschillen te bestaan over de visie op wat inclusief onderwijs inhoudt en – daaruit voortvloeiend – de rol van Auris in de toekomst. Illustratief hiervoor is de brief van POZV van 11 maart erop volgend, waarin zij hun standpunt nog eens schriftelijk verduidelijken. De brief omvat de volgende punten:

- Borgen van kwaliteit VSO-Goes: schoolbesturen maken zich ook zorgen over kwaliteit aan hun kant bij overhaast werk en willen zich niet inlaten met beloften aan ouders en leerlingen zonder meer duidelijkheid over randvoorwaarden/planning.
- Ongenoegen over het niet eerder betrokken zijn in het probleem dat Auris zegt te hebben.
- Extra financiële druk op het SWV, zeker in Zeeuws Vlaanderen. Financiële afspraken zijn noodzakelijk en mogen niet vooruitgeschoven worden.
- Auris wil ambulante ondersteuning bieden, terwijl het SWV juist afscheid heeft genomen van ambulante ondersteuning in het kader van inclusief onderwijs. Auris heeft klaarblijkelijk niet meegekregen welke ontwikkeling de besturen hebben doorgemaakt en vanuit welke overtuigingen.
- Dat Auris de sluiting presenteert onder de noemer 'inclusie' zet dit begrip in een negatieve context (media). Het SWV zet daarbij ook vraagtekens bij de expertise-benadering van Auris in relatie tot hoe zij naar inclusie kijken.
- Voor het vervolg een verzoek om een duidelijk plan van aanpak en financiële afspraken.^[35]

Op diezelfde 11 maart vindt er nog een verkennend overleg plaats tussen Auris en OZEO over de concrete plaatsing van leerlingen in het PRO, maar dit krijgt geen vervolg, omdat OZEO zich op het standpunt stelt dat dit gesprek via de Zeeuwse besturen moet lopen. Volgend op het overleg van 6 maart stuurt Auris enkele weken later een brief aan de Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden. In de inleiding benadrukt Auris dat door het verder teruglopende aantal leerlingen de noodzakelijke kwaliteit niet overeind gehouden kan worden en leerlingen kansen worden onthouden door een te beperkt uitstroomprofiel. Vervolgens wordt een drietal acties aangestipt:

- Auris heeft in kaart gebracht om hoeveel leerlingen het gaat op 1 augustus 2025 en welke ondersteuningsbehoefte zij hebben. Het voorstel is om de inventarisatie te bespreken met een vertegenwoordiging van de samenwerkingsverbanden en de stichtingen van de andere VSO-scholen.
- De huidige financieringsregelingen knellen als leerlingen een plek moeten krijgen op niet-cluster-2 scholen. OCW is uitgenodigd voor een gesprek hierover in aanwezigheid van OZEO en SPVO zodat zij dit ook vanuit de eigen financieringssystematiek toe kunnen lichten.
- Auris gaat graag in gesprek over de wederzijdse beelden wat ondersteuning kan zijn en/of het proces hoe we overeenstemming gaan bereiken over de structurele ondersteuning aan dove en slechthorende leerlingen die het zonder extra ondersteuning niet redden in het reguliere onderwijs.

Daarop volgend zou weer een volgend ‘breed overleg’ moeten plaatsvinden, opdat ouders, leerlingen en teams zo snel mogelijk duidelijkheid kan worden geboden.^[36] Op 4 april wordt in een tweede brief over de voortgang gerapporteerd en een nieuw ‘breed overleg’ na de meivakantie aangekondigd.^[37] Op diezelfde dag ontvangt Auris een brief van SPVO/Zeeuwse onderwijsbesturen Oosterschelderegio, waarin zij hun zorgen en bezwaren over de plannen van Auris met het VSO uiten en de volgende zaken graag op korte termijn geborgd zien:

- Concrete uitwerking met diverse scenario’s van hoe thuisnabij onderwijs voor deze cluster 2 leerlingen behouden blijft of met andere woorden de borging van dekkend aanbod.
- Voor ieder scenario heldere uitwerking van de ondersteuningsbehoeften voor cluster 2 en hoe deze te realiseren in onze huidige scholensetting.
- Vanuit het uitgangspunt ‘bekostiging volgt de leerling’, zien zij graag mogelijke scenario’s uitgewerkt, inclusief variant samenvoeging van cluster 2-3-4.
- Heldere tijdlijn en plan voor de leerlingen die nu op het VSO Auris College zitten of die zonder de aangekondigde sluiting zich bij het VSO Auris College zouden hebben aangemeld.
- Veranderplan met bijbehorende communicatie richting diverse betrokkenen (stakeholders). Eén lijn vanuit de verschillende niveaus binnen Auris.
- Waarborgen van de gezamenlijkheid en daarmee ook de gelijke kansen.^[38]

Ondertussen worden er in de week van 1 april gesprekken gevoerd met ouders en leerlingen over de overgang naar een nieuwe school. Het gaat om (nog) 13 leerlingen, voor wie ‘natuurlijke uitstroom’ niet aan de orde is.

36 Brief Auris aan Zeeuwse besturen van 19 maart 2024, kenmerk 20240319/RvB/MG

37 Brief Auris aan Zeeuwse besturen van 4 april 2024, kenmerk 20240404/RvB/MG

38 Brief SPVO aan Auris dd. 4 april 2024.

6.4.4. Eerste tripartiete overleg Zeeland – Auris - OCW

Ondertussen is er een tripartiete gesprek gepland op 15 april met de directie Kansenongelijkheid en Ondersteuning van OCW. Ter voorbereiding wordt deze op 11 april gebriefd over het eerdere overleg:

- Het knelt in de middelen van de SWV waar het gaat om toedeling van TLV’s indien (voormalige) cluster 2 kinderen kiezen voor andere vormen van speciaal onderwijs. Daarin heeft de financieringsregeling nooit voorzien. Zeeuwse besturen lijken niet verder te willen praten over plaatsing VSO-leerlingen vóórdat structurele financiering is geregeld.
- Mede de achtergrond van ‘Zeeland als krimpregio ver weg van Den Haag, waar alles beslist wordt’.
- Nog steeds onvrede over eigen positie cluster 2, dat zelf kan beslissen over ‘de stekker eruit trekken’.
- Onvrede over het ondersteuningsaanbod vanuit cluster 2, dat al in 2011 anders geregeld had moeten worden en niet voldoet aan de wensen.
- Aan OCW wordt gevraagd mee te denken en mee naar oplossingen te zoeken.^[39]

Blijkens het verslag^[40] is het doel van het overleg OCW meenemen in de huidige situatie in het Zeeuwse en een gezamenlijke verkenning van mogelijke denkrichtingen / afspraken met betrekking tot financiële problematiek en ondersteuningsaanbod. De Zeeuwse besturen maken tijdens het gesprek kenbaar dat zij niet willen praten over het plaatsen van leerlingen voordat structurele financieringsproblemen zijn opgelost.

Uiteindelijk resulteert het gesprek in de volgende afspraken:

- Verslag van dit gesprek wordt na vaststelling door de aanwezigen door de Zeeuwse delegatie besproken met de regio.
- Door Auris aangeleverde leerlingencijfers worden door de Zeeuwse delegatie ‘gecrosschecked’.
- Auris plant afspraak ter bespreking in.
- Er wordt een afspraak gemaakt om beelden uit te wisselen over de inhoudelijke ondersteuningsarrangementen (ambulante dienstverlening 2.0) en mogelijke alternatieve scenario’s.
- Eind mei wordt een nieuw overleg met OCW/Zeeuwse delegatie gepland.
- Voor de langere termijn neemt de Zeeuwse delegatie de lead in het uitwerken van een pilot-plan uit voor inclusiever onderwijs cluster 2-3-4 in de regio samen met Auris, OCW en mogelijke andere partners.

39 Brief/memo van 11 april 2024 + bijlagen (correspondentie met Zeeuwse besturen).

40 Verslag overleg OCW – Auris – Zeeuwse besturen dd. 15 april 2024.

6.4.5. **Beleidskader ‘Met elkaar voor alle kinderen en jongeren’**

Enkele dagen na het tripartiete overleg verschijnt vanuit het Ministerie van OCW een verdere uitwerking van de ‘werkagenda’ in de vorm van een ‘beleidskader’. Volgens het beleidskader is inclusief onderwijs ‘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’. Daarmee gaat het ministerie uit van het ‘sociaal model’ en de ‘index voor inclusie’. Het sociaal model is gericht op het wegnemen van obstakels in de samenleving die mensen verhinderen om te participeren. Opvallend gedrag wordt niet gezien als een beperking of een medisch probleem van het individu (medisch model), maar als een reactie op een context die nog niet voldoet. De pedagogische en didactische context moet dus worden aangepast. De index voor inclusie kent drie dimensies en zes indicatoren:

- Cultuur:
 - Bouwen aan een gemeenschap.
 - Vestigen van inclusieve waarden.
- Beleid:
 - Ontwikkelen van een school voor iedereen
 - Actief waarborgen van diversiteit
- Praktijk:
 - Vormgeven van leren en onderwijzen
 - Mobiliseren van hulpbronnen

Het beleidskader gaat ervan uit dat er in beginsel geen speciale scholen meer bestaan in 2035 en dat de expertise om inclusief onderwijs te realiseren zoveel mogelijk in het multidisciplinaire schoolteam aanwezig is. Specialistische ondersteuning bevindt zich in het netwerk om de school heen en wordt in principe binnen de school geboden.^[41]

Dat deze beleidsvisie politiek ‘niet vanzelfsprekend’ is, blijkt onder meer een maand later – op 29 mei – bij het Kamerdebat over de evaluatie passend onderwijs. De Tweede Kamer is kritisch over het gebrek aan voortgang op het gebied van passend onderwijs. Het wordt van belang geacht dat eerst de basis op orde moet zijn, voordat eventueel gepraat kan worden over inclusief onderwijs. Ook bleek er veel steun voor behoud van speciaal onderwijs voor leerlingen met een complexe ondersteuningsvraag en het benutten van de expertise binnen speciaal onderwijs voor passend en inclusief onderwijs.^[42]

41 Ministerie van OCW, Beleidskader Met elkaar voor alle kinderen en jongeren. Werken aan een inclusieve leeromgeving, versie 19 april 2024.

42 Kamerstukken II, 2023/24, 31497-492.

6.4.6. **Op weg naar een tweede tripartiete overleg**

Het tweede tripartiete overleg wordt gepland op 7 juni 2024. Daaraan gaat een aantal andere activiteiten vooraf. Zo vind er na eerdere voorbereiding en online overleg op 16 mei op de 28ste erop volgend een overleg met Zeeuwse betrokkenen plaats met als voornaamste agendapunten de werkwijze van de ambulante dienstverlening en verkenning van opties van onderwijssettingen met begeleiding door Auris.^[43] In de bijgevoegde notitie wordt een zestal opties van onderwijssettingen verkend. Ter inleiding daarbij wordt opgemerkt dat de vorm en de inzet passend moeten zijn en aansluiten bij de ondersteuningsvraag van de leerling en erop gericht zijn dat de leerling zo thuis-nabij mogelijk inclusief onderwijs volgt. Bovendien wordt de ‘intrinsieke motivatie van de partnerschool belangrijk’ gevonden. Het team moet ervoor open staan en gebruik maken van de expertise die Auris inbrengt. En op 29 mei ligt er een volgende versie van het ‘Integraal Transitieplan VSO’, inclusief een stappenplan voor de (her)plaatsing van de leerlingen in Goes en waarborgen voor de kwaliteit in de transitiefase.^[44] Het document geeft inzicht in de criteria en kwaliteitsstandaarden waaraan (ambulante) ondersteuning van Auris moet voldoen, de werkwijze voor een zorgvuldige plaatsing van leerlingen, de waarborgen voor de kwaliteit op de VSO-locaties tijdens de transitie, de zorgvuldige herplaatsing van medewerkers van VSO-locaties en een uitvoerig transitieplan per locatie. Daarnaast geeft het inzicht in de geraadpleegde en betrokken organisaties per regio.

In diezelfde periode werken de Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden hun perspectief op de hele kwestie uit en leggen dit vast in een document ‘Perspectief vanuit de Zeeuwse regio’.^[45] Met dit perspectief worden drie doelen beoogd, namelijk:

- Een goede samenwerkingsrelatie (partnerschap) met Auris opbouwen ten behoeve van expertise voor de cluster-2-leerlingen en hun netwerk – korte en lange termijn. Daarvoor is volgens hen een onafhankelijke partner nodig die de partijen verbindt en het complexe proces, waarin veel randvoorwaarden anders ingevuld moeten worden, begeleidt.
- Leerlingenstromen en financiële consequenties inzichtelijk hebben en op basis daarvan overeenstemming. Financieel in de breedst mogelijke zin van het woord, dus ook capaciteit/ menskracht – korte en lange termijn. Het wordt noodzakelijk gevonden om met de OCW, Auris en de Zeeuwse regio een financieel kader uit te werken met een haalbaar tijdpad met als uitgangspunt ‘het geld volgt de leerling’.

43 Mail Auris aan Zeeuwse betrokkenen dd. 24-05-2024 met onderwerp ‘Opties voor ondersteuning door cluster 2 in VO leeftijd’ plus bijlage.

44 Koninklijke Auris Groep. Transitie vso naar meer inclusief onderwijs: keuzes en perspectief. Versie definitief dd. 29 mei 2024. Aan deze versie zijn sinds de start van het proces meerdere versies/updates vooraf gegaan (‘groeidocument’).

45 Perspectief vanuit de Zeeuwse regio dd. 31 mei 2024, opgesteld door Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden

- Voor het einde van het schooljaar 2023-2024 een heldere communicatie naar leerlingen, ouder(s)/verzorger(s), teamleden van vso Auris College Goes, omliggende scholen en andere betrokkenen. Ze vinden het noodzakelijk dat in gezamenlijk overleg gezocht wordt naar de best passende onderwijsplek voor leerlinge met inachtneming van randvoorwaarden zoals leerlingenvervoer. Bovendien wordt van Auris een – met hen afgestemd – veranderplan verwacht met bijbehorende communicatie naar de stakeholders.

In de notitie wordt onder meer verwoord dat de ‘gescheiden systemen tussen Auris en de samenwerkingsverbanden vanaf de start van passend onderwijs zijn niet helpend’ zijn geweest. ‘Het gebrek aan structureel en formeel ontmoeten van elkaar in het afgelopen decennium werkt nu contraproductief op deze transitie.’, aldus de Zeeuwse delegatie. Daarnaast plaatst de Zeeuwse delegatie de sluiting van Auris College Goes in een bredere context van ontwikkelingen en vindt dat die beter in beeld moeten worden gebracht. Dat deel van de notitie straalt bezorgdheid uit over de randvoorwaarden en capaciteit om die ontwikkelingen in de Zeeuwse context het hoofd te kunnen bieden.

Het verslag van het tripartiete overleg op 7 juni laat zien dat standpunten nog niet wezenlijk veranderd zijn ten opzichte van het eerdere overleg, maar wel de intentie om er met elkaar uit te komen en te voorkomen dat leerlingen en hun ouders de dupe worden. Het doel van de bijeenkomst is dan ook om te onderzoeken welke vervolgstappen gezet kunnen worden, hoe in goede samenspraak tussen de Zeeuwse schoolbesturen en samenwerkingsverbanden VO een gezamenlijke oplossing gevonden kan worden. Tevens is de vraag aan de orde wat er nodig is om verder te gaan en wat betrokkenen nodig hebben van OCW.

De standpunten van de Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden:

- Het onderwijs van Zeeland is niet betrokken geweest bij het besluit van Auris om de VSO-locaties te sluiten. Auris heeft inmiddels uitgelegd wat de achtergrond is en hoe de financiering loopt.
- In de afgelopen jaren zijn er volgens de Zeeuwse afvaardiging al veel leerlingen vanuit cluster 2 naar het regulier onderwijs in Zeeland gegaan. Docenten kunnen dit niet bolwerken, ook niet met de ondersteuning van een ambulant begeleider.
- Zeeland wil dat als leerlingen vanuit cluster 2 naar het regulier onderwijs komen, ook de financiering meekomt.
- Inhoudelijk bindt de vraag naar inclusie ons allemaal, maar we blijven in de een cirkel zitten, waardoor we niet komen bij wat ons bindt. Het zou helpen als OCW helpt om te overbruggen, want er is een inhoudelijk en een financieel probleem voor alle betrokkenen in Zeeland en voor Auris.

Reactie hierop van Auris:

- Er is vanuit Auris geen sprake van een gebrek aan vertrouwen in de Zeeuwse besturen.
- Auris heeft al herhaaldelijk aangegeven het te betreuren dat dankzij een perslek de verkennende gesprekken lang niet allemaal plaats hebben kunnen vinden om in gezamenlijkheid mogelijke oplossingen te zoeken.
- Auris geeft aan dat financiering zoals door de Zeeuwse besturen wordt beoogd niet haalbaar is. Meer inclusief onderwijs kost Auris veel geld: Auris ontvangt geen ondersteuningsbekostiging per leerling en ondersteunt meer leerlingen dan op grond waarvan het vaste budget destijds is berekend.
- Het merendeel van de geconstateerde controverse komt voort uit onbedoelde effecten op systeemniveau in de financiering.
- Auris zou er aan hechten dat laatste met elkaar in een proces te verkennen. Daar zouden drie partijen (ook OCW) baat bij kunnen hebben.

OCW benadrukt in dit gesprek dat er sprake is van een landelijk transitieproces en dat door de omstandigheden met Auris Zeeland nu vooruit loopt op andere regio's. Het vormgeven aan een stelselwijziging vergt langere tijd en het is nu zoeken naar stappen voor de korte termijn.

Gemaakte afspraken:

- Er wordt vanuit de Zeeuwse delegatie, Auris en OCW vóór de zomervakantie een statement aan ouders en betrokkenen opgesteld en rondgestuurd met de boodschap: we komen er samen uit, we werken samen aan een goede oplossing met ondersteuning vanuit OCW.
- Er wordt een door OCW te financieren procesbegeleider aangesteld die alle betrokkenen meeneemt om tot oplossingen te komen. Drie taken hiervoor: (1) korte termijn oplossing voor de leerlingen die van Auris de overstap naar ander onderwijs moeten maken, (2) organiseren van een ‘brede dag’ over hoe in Zeeland het onderwijs alle uitdagingen die op Zeeland afkomen het hoofd kan bieden (volle breedte, niet exclusief over cluster 2), (3) uitwerken van voorstellen voor een structurele oplossing.^[46]

Dat de ‘nadronk’ van dit gesprek niet onverdeeld positief is, met name jegens Auris, blijkt onder meer uit een mail vanuit Ostrea aan alle deelnemers over het concept-verslag van die bijeenkomst, dat blijkens de mail ‘de scherpste waarmee gediscussieerd is’ onvoldoende tot uitdrukking brengt. De drie ‘pijnpunten’ die met name worden benoemd betreffen:

- Auris heeft haar besluit genomen om te stoppen en gaat daar niet op terug komen;
- Auris is niet bereid om een gedeelte van de financiering per leerling af te staan aan de scholen die opdraaien voor hun besluit;
- Auris zou hardnekkig blijven praten over ambulante begeleiding wetende hoe daar in Zeeland naar gekeken wordt.^[47]

Op of rond 26 juni erop volgend wordt er daadwerkelijk een toelichtend schrijven rondgestuurd aan de ouders en leerlingen van het Auris-college Goes vanuit de Zeeuwse samenwerkingsverbanden en schoolbesturen, Auris en het Ministerie van OCW. In dit informatieve schrijven wordt tot uitdrukking gebracht dat er in onderlinge samenwerking gewerkt wordt aan een oplossing voor alle betrokken en toekomstige leerlingen. Voorts wordt een informatieavond op 3 september aangekondigd. Het gezamenlijk statement moet de zorgen bij ouders en leerlingen wegnemen.^[48]

Daarnaast is op 1 juli volgens afspraak een profiel voor de aan te stellen procesbegeleider opgesteld, met als ambitie dat deze direct na de zomer aan de slag kan. Dat op dat moment de onrust onder personeel, ouders en leerlingen nog steeds aanwezig is, wordt geïllustreerd door het ‘stoepkrijtprotest’ op 21 juni, waarbij het schoolplein door docenten en leerlingen wordt vol gekalkt, om ‘nog maar eens een keer van zich te laten horen’.^[49]

47 Mail vanuit Ostrea dd. 17-06-2024 betreffende Verslag overleg Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden, OCW en Auris op 7 juni 2024.

48 Informatiebrochure: Informatie voor ouders, medewerkers en betrokkenen bij het Auris College Goes *Sluiting van het Auris College Goes in augustus 2025: hoe verder*. Zonder datum, eind juni 2024.

49 <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/16615889/protest-in-stoepkrijt-op-auris-college-docenten-maken-zich-ernstig-zorgen>, eveneens een bericht in de PZC hierover.

6.4.7. De regio’s Leiden en Rotterdam melden zich

Op 17 juni resp. 26 juni ontvangt Auris vrijwel identieke brieven van KoersVO (regio Rotterdam) en van V(S)O Duin- en Bollenstreek (regio Leiden) naar aanleiding van de voorgenomen sluiting van het Auris Colleges in Rotterdam resp. Leiden.^[50] De beide brieven vragen aandacht voor de gevolgen daarvan voor de onderwijskwaliteit bij het voortgezet (speciaal) onderwijs onder de samenwerkingsverbanden en de betreffende samenwerkingsverbanden willen graag met Auris sluitende afspraken maken. De brieven verwijzen ook naar andere ontwikkelingen die druk zetten op de samenwerkingsverbanden, waaronder de toename van de deelname aan speciaal onderwijs clusters 3/4 en een groeiend aantal thuiszitters. ‘Zij [= cluster 2 leerlingen] worden ondergebracht in ons samenwerkingsverband, zonder dat de bekostiging van samenwerkingsverbanden daarop is gebaseerd’, aldus de brief. De brief vervolgt met een programma van eisen dat voor een deel sterk lijkt op (deels letterlijk is overgenomen uit) de eerdere brief die Auris ontving van SPVO (zie voetnoot 38). Beide eindigen met het verzoek aan Auris om hierover in gesprek te komen: ‘Wij rekenen op stevig partnerschap in de uitdagingen waar we voor staan’. De brieven volgen op het tweede tripartiete overleg dat in Zeeland heeft plaatsgevonden op 7 juni en zijn beide in afschrift verzonden aan de directie Kansenongelijkheid en Ondersteuning van het ministerie.

50 Brief van KoersVO aan Auris dd. 17-06-2024 betreffende voortgezet speciaal onderwijs ombouwen naar een ambulante dienst; Brief van Samenwerkingsverband V(S)O Duin en Bollenstreek aan Auris dd. 26-06-2024

6.4.8. Ondertussen het vierjaarlijks onderzoek (4JO) van de Inspectie

De aankondiging van en afspraken over het 4JO werden gemaakt voordat de onrust over de voor- genomen sluiting ontstond. In dat kader ontvangt Auris in februari – dus na het bekend worden van de sluitingsdatum van de drie colleges – het onderzoekplan voor het 4JO. In dit plan zijn tevens de drie afgesproken specifieke onderzoeken bij de drie Auris Colleges opgenomen, inclusief ‘een telefonisch spreekuur in voor medewerkers van de Auris Colleges en mogelijk na de school- bezoeken voor ouders van de Auris Colleges’. De drie Auris Colleges worden bezocht op 3, 4 en 5 april. Op 25 maart ontvangt Auris een verzoek van de Inspectie om een bijgevoegde brief aan de medewerkers van de VSO-locatie Goes over te sturen over een ‘Telefonisch Spreekuur Auris’.^[51] Auris reageert gelet op de turbulentie bezorgd op dit verzoek en de afdeling Communicatie van Auris spreekt in een memo^[52] aan de Inspectie ernstige zorgen uit over de impact die de brief mogelijk zal hebben. Argumenten hierbij:

- Gelet op eerdere ervaringen met interne communicatie over dit onderwerp zal de brief vrijwel zeker meteen worden gedeeld met de pers en bijdragen aan een nieuwe ‘medias- torm’, die ‘afbreuk doet aan de inzet, expertise en integriteit van onze medewerkers’.
- Waarschijnlijk onbedoeld wekken ‘zinsneden en woorden’ in de brief het beeld dat ‘de inspectie het niet vertrouwt’. ‘Dergelijke media-aandacht zou een zorgvuldig proces opnieuw enorm belemmeren’.
- Voorts zou het doel van het spreekuur niet helder zijn, aangezien in de brief wordt gesproken over ‘een spreekuur’, ‘ervaringen delen’, ‘schriftelijk informeren’ en ‘een melding maken’, termen die alle een andere betekenis en lading hebben. Het kunnen doen van een ‘melding’ in combinatie met de geboden anonimiteit suggereert dat er wellicht iets mis is.
- Gelet op het belang van zorgvuldige communicatie willen de opstellers van het memo graag het doel van het spreekuur scherp hebben, alvorens medewerkers hierover te informeren en verzoekt samen te bezien hoe de doelen van de Inspectie gerealiseerd kunnen worden, zonder meer onrust te creëren. Daarbij wordt de bereidheid uitgesproken om mee te denken over een alternatief voor de huidige brief.

Uiteindelijk gaat een aangepaste brief de deur uit en vindt op 9 april het aangekondigde spreekuur daadwerkelijk plaats.

51 Brief Inspectie van het Onderwijs aan Stichting Koninklijke Auris Groep van 25 maart 2024, kenmerk 44819625.

52 Memorandum Auris, afdeling Communicatie aan Inspectie van het Onderwijs dd. 28 maart 2024.

Op 17 mei 2024 ontvangt Auris het concept Inspectierapport 4JO. Dit stuit bij Auris op nogal wat bezwaren, welke verwoord worden in een reactie op 4 juni.^[53] Een kernpunt daarbij is het door elkaar lopen van een 4JO en het specifieke onderzoek. Volgens Auris is de afbouw van het VSO een transitieproces dat een heel andere sturing vraagt dan de reguliere sturing op de onderwijs- kwaliteit. In het rapport lopen beide zaken door elkaar en dat geeft een vertekend beeld, aldus de RvB. Een ander kernpunt betreft de constatering van de Inspectie dat de kwaliteitszorg niet toerei- kend zou zijn voor een zorgvuldige afbouw van het VSO. Een ononderbroken van de ontwikkeling van de leerlingen zou onvoldoende geborgd zijn, terwijl Auris dit juist ziet als centraal element in het transitieproces, vastgelegd in het document dat is opgesteld om de kwaliteit tijdens de afbouwfase te borgen. Auris beargumenteert in de reactie omstandig welke stappen er de afge- lopen jaren zijn gezet, juist op dit punt en geeft aan dat de Inspectie hierover ook de relevante documenten heeft ontvangen. Verderop in de brief plaatst Auris meer gedetailleerde inhoudelijke en procesmatige kanttekeningen (zie verderop in deze paragraaf) bij het specifieke onderzoek op de VSO-locaties en de onderbouwing van de oordelen hierover in de samenvatting.

Daarop volgend vindt op 13 juni een aantal voortgangsgesprekken plaats tussen de Inspectie en (1) Regiodirecteuren, (2) Teamleiders VSO en (3) Medezeggenschapsraad. Voor het gesprek heeft de MR een uitvoerige brief opgesteld^[54]. Aanleiding daarvoor is dat tijdens het gesprek in het kader van het onderzoek 4JO op 8 april kort is gesproken over de ontwikkelingen ten aanzien van de voorgenomen sluiting van de VSO-locaties en de rol van de Medezeggenschap hierin. De MR is verrast over de conclusie en hieraan verbonden herstelopdracht. Volgens het concept inspectie- rapport zou de dialoog met de achterbannen niet voldoen aan de bedoeling van artikel 24, eerste lid, onder i van de WMS. Dit heeft betrekking op de rol van de MR en deelraden bij een schoolslui- ting. Maar volgens de MR zou van een schoolsluiting in de zin van de het betreffende wetsartikel geen sprake zijn, aangezien heel Auris onder één BRIN-nummer valt. Vervolgens presenteert de MR een gedetailleerd overzicht van alle activiteiten die vanaf eind 2023 hebben plaatsgevonden in het kader van de meningsvorming en besluitvorming over de schoolsluitingen en de nog te zetten stappen op weg naar een definitief besluit. Een dag eerder al had ook de Raad van Bestuur een brief over deze kwestie aan de Inspectie gezonden. De aanleiding daartoe was gelegen in het feit dat cliëntenorganisaties hadden aangekondigd de rechtmatigheid van het sluitingsproces juri- disch aan te vechten.

53 Brief Koninklijke Auris Groep aan de Inspectie van het Onderwijs van 4 juni 2024, kenmerk 20240604/RvB/ MG.

54 Brief Medezeggenschapsraad Auris aan Inspectie van het Onderwijs van 13 juni 2024 betreffende ‘Reactie MR op rapportage vierjaarlijks onderzoek Auris’.

De brief die de Raad van Bestuur hierover aan de Inspectie heeft gestuurd was na consultatie van een tweetal advocatenkantoren en een der onderwijsvakbonden.^[55] Naar aanleiding van deze brieven en het gesprek op 13 juni heeft de inspectie inderdaad besloten om de herstelopdracht voor de MR in te trekken, hetgeen wordt meegedeeld in de begeleidende brief van de Inspectie bij het verslag van de betreffende voortgangsgesprekken.^[56] Dat is een aanpassing geweest in het definitieve rapport dat Auris op 18 juni heeft ontvangen.^[57] Daarnaast heeft de inspectie enkele passages gewijzigd in de bevindingen op het onderdeel BKA1. Op veel andere punten blijft het rapport ongewijzigd, hetgeen voor Auris aanleiding is tot het formuleren van een uitvoerige zienswijze, waarin veel van de punten uit de eerdere reactie op het concept rapport terugkomen.^[58]

In deze zienswijze plaatst Auris – hier samengevat - kanttekeningen bij het feit dat het 4JO zonder toelichting rond signalen is uitgebreid met een specifiek onderzoek (Art. 15 WOT). Deze signalen zouden niet met het bestuur zijn besproken. Tevens zijn in het onderzoek het moment en de context niet meegenomen. Het transitieproces was immers als gevolg van onvoorziene media-aandacht vanaf februari noodgedwongen in een versnelling gekomen waardoor het onderzoek door de inspectie plaatsgevonden heeft in de periode waarin de emoties en meningen niet altijd van de objectieve feiten te onderscheiden zijn geweest. Ook de interventie van de Inspectie om een telefonisch spreekuur in te stellen, heeft volgens Auris de onrust onder medewerkers versterkt en heeft een vertekening plaatsgevonden, aangezien deze gesprekken met name gevoerd zijn met personen die het niet eens waren met het voorgenomen besluit. Ook zou er te weinig verificatie van uitspraken (fact checking) hebben plaatsgevonden, waardoor de kwaliteit en zorgvuldigheid waarmee het transitieproces was voorbereid, feitelijk onvoldoende voor het voetlicht is gebracht, aldus Auris. Daarnaast geeft Auris er blijk van het er niet mee eens te zijn dat de verslaglegging van het 4JO en het specifieke onderzoek door elkaar lopen, aangezien bij de oordelen op basis van de drie standaarden (BKA's) bevindingen over het afbouwproces zijn meegenomen; een oneigenlijke vermenging in de ogen van Auris. Ook zou de tekst van de samenvatting onder het kopje 'Wat moet beter' passages bevatten waarvoor het bestuur geen onderbouwing of toelichting in de hoofdtekst kan terugvinden. Daarentegen ontbrak juist een antwoord op de vraag of het plan voor de afbouw van het VSO voldoende waarborgen biedt (zou hebben geboden) voor

de onderwijskwaliteit in de afbouwfase van het VSO en op welke punten eventueel verbeterlagen mogelijk waren geweest. Voor een specifiek onderzoek naar onderwijskwaliteit waarin de met afbouw gepaard gaande onrust is meegenomen, zou de Inspectie in de visie van het bestuur een apart onderzoek hebben moeten uitvoeren, met een eigen opzet en op de omstandigheden toegesneden onderzoeksvragen, vanuit een veranderkundige benadering. De oorzaken van het ontstaan van de onrust (weerstand, media-aandacht) als contextgegevens hadden nadrukkelijker moeten worden meegewogen. Al met al heeft de onrust over de afbouw van de VSO's en met name in Goes naar de zienswijze van het bestuur te veel de overhand gekregen. De planmatige aanpak van de afbouw en of deze voldoende waarborgen biedt voor de onderwijskwaliteit is daardoor onderbelicht gebleven. Tot dusver de zienswijze van Auris op het definitief inspectierapport 4JO.

De eerder genoemde tekst over de borging van de kwaliteitszorg in de afbouwfase van het VSO is daarmee blijven staan en vormde voor de Raad van Toezicht aanleiding om een brief aan de Inspectie van het Onderwijs te versturen waarin deze aangeeft de Raad van Bestuur opdracht te hebben gegeven in het verlengde van het inspectierapport op het punt van de afbouwfase: werken aan een doorlopenbde leerlijn en plaatsing van leerlingen per 01-08-2024.^[59] In feite gaat de Raad van Toezicht - in de ogen van de Raad van Bestuur - mee in een onjuiste voorstelling van zaken door de Inspectie van het Onderwijs, aangezien die leerlijnen er wel degelijk zijn. Bovendien is plaatsing van leerlingen uiteindelijk een besluit van de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen en is Auris daarvan afhankelijk. Als gevolg van deze gang van zaken heeft de besluitvorming over de sluiting vertraging opgelopen. Uiteindelijk heeft de Raad van Toezicht op 19 augustus goedkeuring gegeven aan het voorgenomen besluit, waarna het op 3 september 2024 definitief kon worden gemaakt door de Raad van Bestuur.^[60]

55 Brief van de Raad van Bestuur van Auris aan de Inspectie, kenmerk 20240612/RvB/MvV dd. 12-06-2024

56 Brief van de Inspectie van het Onderwijs aan Koninklijke Auris dd. 1 juli 2024 referentie 46622376.

57 Brief + bijgevoegd definitief rapport 4JO van de Inspectie van het Onderwijs aan Koninklijke Auris dd 18 juni 2024, referentie 46629366

58 Zienswijze Auris op 4JO + begeleidende brief aan Inspectie dd. 02-07-2024 kenmerk 20240702/RvB/MG

59 Brief van de Raad van Toezicht Auris aan de Inspectie van het Onderwijs dd. 16 juni 2024.

60 De MR heeft de advies- en instemmingsaanvraag hierover op 31 mei ontvangen en op 1 juli 2024 het besluit tot instemming genomen.

6.4.9. Uitkomsten van het MIOO-onderzoek

Midden in de ingewikkelde dialogen met de Zeeuwse besturen en de Inspectie van het Onderwijs ontvangt Auris eind mei 2024 het eindrapport van het MIOO-onderzoek^[61], waartoe in het voorjaar van 2022 opdracht werd gegeven (zie §6.2.1). Het onderzoek probeert de (on)mogelijkheden voor inclusiever onderwijs aan leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis (TOS) in beeld te brengen, in het bijzonder leerlingen in de bovenbouw van het speciaal onderwijs en in het VSO: hoe kan didactische en sociale inclusie voor deze leerlingen bevorderd worden. Het rapport biedt aangrijpingspunten om het specialistisch aanbod van Auris breder (voor een bredere doelgroep) in te zetten. Relevante elementen uit deze aangrijpingspunten:

- Auris ondersteunt het regulier onderwijs bij het vormgeven van stepped care voor mondelinge en geschreven taal. Dit biedt een stevige didactische basis voor het taalonderwijs in het algemeen en stepped care naar extra ondersteuning voor de leerlingen die dat nodig hebben.
- Auris neemt initiatief om de mondelinge taalontwikkeling in het onderwijs te versterken, wijst op het belang van de mondelinge taal en draagt bij aan de ontwikkeling van curricula voor mondelinge taal.
- Auris draagt bij aan het versterken van de algemene pedagogisch didactische basis in het onderwijs door aandacht te hebben voor relaties op school en in de klas en psycho-educatie.
- Auris zoekt in de vorm van generieke ondersteuning naar overeenkomsten in de onderwijsbehoeften van leerlingen zodat zoveel mogelijk leerlingen van het (specialistische) aanbod profiteren en de noodzaak voor maatwerk zo veel mogelijk beperkt wordt.

In de beweging naar inclusief onderwijs komt de nadruk te liggen op de systeemondersteuning zodat de leerling zoveel mogelijk kan participeren in de inclusieve leeromgeving. Hoe beter het systeem geëquipeerd is, hoe minder individuele begeleiding noodzakelijk is. Gegeven de complexe opdrachten van inclusiever onderwijs en kansengelijkheid in een complex landschap van onderwijs, zorg, financiering, wet- en regelgeving en beleid kunnen Auris en de sector (cluster 2 TOS) moeilijk op de troepen vooruitlopen en moet het aansluiten bij die bredere ontwikkelingen op weg naar inclusief onderwijs, aldus het rapport

61 De Bree, E., D. Keydeniers, F. de Wit, E. Oomen & M. Boonstra (2024) MIOO. Mogelijkheden voor inclusiever onderwijs aan oudere leerlingen met een TOS.

6.5. De vierde fase najaar 2024 – voorjaar 2025

6.5.1. Verdragsverplichting tot en kritische geluiden over inclusief onderwijs

Nadat Nederland zich op 15 augustus 2024 heeft verantwoord tegenover het VN-Comité voor de Rechten van personen met een Handicap over de uitvoering van het VN-verdrag Handicap, publiceerde het Comité op 11 september zijn observaties en aanbevelingen, waaronder over het onderwijs.^[62] Daarover merkt het comité op zich zorgen te maken over de voortzetting van een tweesporensysteem in het onderwijs en het gebrek aan concrete doelstellingen, tijdlijnen en evaluaties in de Werkagenda voor inclusief onderwijs 2035 voor de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardig inclusief onderwijs. Het doet onder meer de aanbeveling om te streven naar een volledig inclusief onderwijssysteem en 'onmiddellijk maatregelen te nemen om het aantal kinderen in het speciaal onderwijs terug te dringen door de capaciteit van reguliere scholen om leerlingen met een handicap op te vangen, te vergroten en door reguliere scholen voldoende middelen en ondersteuning te bieden om hun integratie te vergemakkelijken' in Nederland.

Wat we eerder in deze reconstructie al meermaals zagen, is dat deze benadering van inclusief onderwijs – ondanks een door Nederland ondertekend verdrag – politiek, maatschappelijk en in het onderwijsveld nog steeds geen vanzelfsprekendheid is. Dat zien we – ter illustratie – ruim een maand later op 31 oktober weer als het TV-programma Pointer een aflevering uitzendt onder de titel 'Ieder samen naar school een illusie'.^[63] Het is een kritische reportage over de doelstelling om inclusief onderwijs in 2035 gerealiseerd te hebben. Ook de sluiting van de VSO Colleges door Auris krijgt daarin (zij het beperkt) aandacht.

6.5.2. Impasse doorbroken, maar geen 'kou uit de lucht'

Aanvankelijk is er in het najaar van 2024 weinig beweging rondom de plaatsing van leerlingen en de financiering van de gevolgen van de sluiting voor de Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden. Voor de samenwerkingsverbanden is een oplossing voor de financiering door Auris een voorwaarde terwijl Auris tot dan toe op het standpunt staat dat een dergelijke transactie haaks staat op de wettelijke afspraken die in het verleden zijn gemaakt. Dat verandert na overleg tussen Auris en OCW in de eerste helft van december, waarbij Auris de bereidheid toont om éénmalig – ondanks de wettelijke regels – de TLV's van de te plaatsen tien leerlingen aan de Zeeuwse samenwerkingsverbanden te betalen.

62 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/05/aanbevelingen-van-het-vn-comite-op-eerste-rapport-over-implementatie-van-vn-verdrag-handicap-in-nederland>

63 <https://pointer.kro-ncrv.nl/iedereen-samen-naar-school-een-illusie>.

Tegelijkertijd is Auris zich zeer wel bewust van de mogelijke precedentwerking hiervan. Het stelt daarom dat het specifiek gaat om de Zeeuwse situatie waarin een aantal knelpunten samenkomt in het VO, onder meer door de nagenoeg gelijktijdige sluiting van het Isaac Beeckman. Andere samenwerkingsverbanden dan de Zeeuwse zouden er dus geen beroep op kunnen doen, gelet op de reguliere wettelijke bepalingen en de gevolgen van een dergelijke precedentwerking voor geheel cluster 2. Omdat door de hele kwestie duidelijk is geworden dat het naast elkaar bestaan van de twee systemen (cluster 2 en clusters 3/4) in de beweging naar inclusie flink kunnen schuren, wordt bovendien voorgesteld om een ‘systeemevaluatie’ te doen uitvoeren.^[64]

Op 19 december 2024 informeert de Directie Kansengelijkheid OCW de Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden over het tot dan toe uitblijven van duidelijkheid over de financiering. Om hieraan het hoofd te bieden heeft Auris na overleg met OCW aangeboden om bij uitzondering de kosten voor de TLV’s voor de groep leerlingen waarvoor nog geen plek is gevonden te bekostigen voor het schooljaar 2025-2026, hetgeen 11 leerlingen zou betreffen. Daarnaast is OCW bereid om vanwege de bijzondere omstandigheden in Zeeland eenmalig frictiekosten vergoeden. Daarmee zou voor de korte termijn een oplossing geboden zijn. Omdat er gewerkt moet worden aan meer structurele oplossingen is bovendien een voorstel bijgevoegd voor de uitvoering van een systeemevaluatie, waarbij breder en toekomstgericht gekeken kan worden naar wat er nodig is, aldus het mailbericht.^[65]

De Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden reageren op 10 januari schriftelijk in een brief vanuit SPVO na een ‘prettig gesprek’ dat een dag eerder in Goes had plaatsgevonden.^[66] De Zeeuwse delegatie is ‘aangenaam getroffen’ over de beweging die er nu in het dossier zit. De brief vermeldt voorts dat rechtstreeks contact met Auris voor de korte termijn heeft geleid tot overeenstemming over de vergoeding van de daadwerkelijk toegekende TLV’s. De Zeeuwse delegatie miste in de mail vanuit OCW een oplossing voor de middellange termijn en dringt erop aan dit perspectief mee te nemen in de systeemevaluatie. Over dit laatste zeggen de Zeeuwen verheugd te zijn dat OCW is ingegaan op de zorgen over de verschillen tussen de clusters 3/4 en cluster 2 en in hoofdlijnen te kunnen instemmen met het voorstel voor de systeemevaluatie en doet daarvoor nog een aantal aanvullende voorstellen.

64 Mail vanuit Auris aan OCW dd. 12-12-2024.

65 Mail van directie Kansengelijkheid en Ondersteuning aan Zeeuwse schoolbesturen en samenwerkingsverbanden dd. 19-12-2024.

66 Brief SPVO aan Directie Kansengelijkheid en Ondersteuning dd. 10-01-2025 betreffende Reactie op uw mail en bijlagen van 19 december 2024.

Dat de kou daarmee niet echt uit de lucht is, blijkt in de weken die erop volgen in de vorm van een ‘misvatting’ over de condities die aan de eenmalige vergoeding en de wijze van overmaken van dit bedrag verbonden zijn, de financiering van het volgende cohort 2025-2026 en over de condities waaronder ambulante dienstverlening plaatsvindt (via Auris dan wel met keuzevrijheid voor de schoolbesturen/samenwerkingsverbanden en eventuele overname van Auris-personeel).^[67]

Later in het voorjaar wordt besloten om de eenmalige vergoedingen ook te verstrekken aan de betreffende samenwerkingsverbanden in Leiden en Rotterdam. Ook bij deze beide regio’s is daarmee de kou niet uit de lucht en gaat de discussie voort over de omvang van de problematiek en de condities waaronder de eenmalige vergoeding door de regio’s wordt geaccepteerd.^[68]

Wel zijn voor alle leerlingen in Goes, Rotterdam en Leiden passende oplossingen gerealiseerd of geregeld, voor de groep DSH-leerlingen in Rotterdam in de vorm van een school-in-school-arrangement met Accent Praktijkonderwijs. De locaties in Goes en Rotterdam zijn inmiddels gesloten, sluiting in Leiden is voorzien per 1 augustus 2026.

6.5.3. Nogmaals de Inspectie van het Onderwijs op bezoek

Op 12 september 2024 vindt er opnieuw een voortgangsgesprek plaats tussen de Inspectie en het bestuur van Auris plaats. Daaraan voorafgaand hebben op 5 en 6 september voortgangsgesprekken plaatsgevonden op de drie Auris Colleges in het kader van de herstelopdrachten.^[69] Deze voortgangsgesprekken waren een vervolg op de gesprekken van juni 2024 (zie §6.4.8). Als de Inspectie in december opnieuw een bestuursgesprek aankondigt op 31 januari 2025 en voor de weken erna vervolgbezoeken op 7, 10 en 17 februari op de drie Auris Colleges, roept dat vragen op bij Auris omtrent de relatie met de gemaakte afspraken en getrokken conclusies in de eerdere gesprekken. Ook meent Auris dat er informatie wordt opgevraagd, die geen relatie heeft met de eerdere herstelopdrachten. Auris stuurt hierover op 22 januari 2025 een brief aan de Inspectie.^[70]

67 Mailwisseling tussen Auris en OZEO, startend op 27-01 onder het onderwerp ‘misvatting’.

68 Mailwisselingen op 9 en 10 juli tussen Auris en de samenwerkingsverbanden KoersVO en Duin- en Bollestreek.

69 Inspectie van het onderwijs. Verslag Voortgangsgesprek. Vastgesteld 26 september 2024

70 Brief van Auris aan de Inspectie van het Onderwijs dd. 22 januari 2025, kenmerk 20250122/RvB/onderwijsinspectie.

Daarin stelt de organisatie: “Er wordt niet alleen een aantal gegevens opgevraagd die geen enkel verband houden met de in september 2024 vastgestelde resultaten en geformuleerde (vervolg) afspraken; er wordt bovendien (opnieuw) en buiten het toetsingskader om gevraagd naar het plannen van gesprekken met ouders, samenwerkingsverbanden, leraren en logopedisten over (onder andere) de afbouw van het vso. Dat er gesprekken met leraren en logopedisten moeten plaatsvinden begrijpen we in zoverre dat zij informanten zijn voor de vorderingen met betrekking tot de herstelopdrachten aangaande het primaire proces.” Auris vreest dat ‘deze handelswijze (opnieuw) extra onrust en overlast in een complex transitieproces’ zal veroorzaken. Bovendien is het voor Auris onduidelijk op welke wettelijke grondslag deze werkwijze rust en vraagt de organisatie zich af hoe “... de voorgestelde werkwijze zich verhoudt tot het uitgangspunt dat wij door uw taakuitoefening niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is.” De Inspectie van het Onderwijs reageert op 24 januari per mail met een verwijzing naar het Toezichtkader 2021, naar de verslagen van de gesprekken die in september hebben plaatsgevonden en met de zinnen: “Vanwege de veranderende situatie van de school in de periode van afbouw en vanwege de toezegging van de minister voor primair en voortgezet onderwijs om toe te zien op een zorgvuldige overdracht van leerlingen, voert de inspectie vervolgtoezicht uit. De veranderende situatie van de school in de periode van afbouw en de toezegging van de minister zijn de redenen om naast de tekortkomingen het proces van afbouw te bevragen. In het bestuursgesprek horen we van u graag welke afspraken bijvoorbeeld zijn gemaakt in Rotterdam over de voortzetting van het DSH onderwijs en hoe de gesprekken met de verschillende samenwerkingsverbanden verlopen over de plaatsing van leerlingen. Deze gespreksonderwerpen passen in de insteek en agenda van het reguliere bestuursgesprek.”^[71]

Op 24 februari ontvangt Auris het verslag van het bestuursgesprek.^[72] Relevant in het kader van dit onderzoek zijn met name de passages over de stoeve contacten met de samenwerkingsverbanden en de Zeeuwse schoolbesturen. De toezeggingen over de vergoedingen van de kosten zouden, aldus dit verslag, niet vergemakkelijkt zijn. De Zeeuwse besturen zouden vooralsnog evenmin openstaan voor het ontvangen van de ambulante begeleiders in hun scholen en liever zelf de begeleiding te willen organiseren. Vanwege die stoeve contacten en ingewikkelde situatie heeft de Inspectie afgezien van het voeren van gesprekken met de samenwerkingsverbanden en met ouders. Blijkens het verslag heeft Auris in het gesprek de Inspectie gevraagd om in het toezicht op de besturen aandacht te schenken aan het naleven van de zorgplicht voor leerlingen

71 Mail van de Inspectie aan Auris dd. 24-01-2025 betreffende ‘Reactie Auris’.

72 Brief van de Inspectie van het Onderwijs aan Auris dd. 24 februari 2025, referentie 50831832, betreffende ‘Verslag bestuursgesprek 31-01-2025’.

die vanuit Auris op de Zeeuwse scholen worden ingeschreven. De Inspectie zou dit overwegen en hierover na de voorjaarsvakantie uitsluitsel geven, aldus dit verslag.

6.6. Reflectie op de reconstructie

1. De reconstructie laat een verhaal zien van ‘twee werelden apart’ als het gaat om de Zeeuwse besturen (of breder regulier + SWV, zo men wil) enerzijds en Auris anderzijds. Ze hebben beide ongetwijfeld goede intenties in hun streven naar inclusie, maar hebben daarin heel verschillende uitgangspunten. Auris is een landelijke organisatie met een specialistisch profiel en dito stakeholdernetwerk, terwijl het regulier + SWV gericht is op samenwerking in de regio en daar in co-creatie vormgeven aan inclusie. Desalniettemin zijn beide in het proces naar inclusief onderwijs op elkaar aangewezen.
2. Een goed voorbeeld van die verschillende ‘aanvliegroutes’ naar inclusie is de visie op ‘ambulante begeleiding’ en ‘expertiseorganisatie’ die uit het relaas spreekt. Terwijl de Zeeuwse partijen ‘ambulante dienstverlening’ in hun denken helemaal lijken te hebben losgelaten, is bij Auris de verhouding tussen speciale scholen en ambulante dienstverlening een belangrijke marker in hun strategie naar inclusie en het daarmee verbonden veranderproces naar ‘expertiseorganisatie’. Uit de argumentatie van de Zeeuwse partijen spreekt een andere visie op de omgang met ‘expertise’. De resultaten van het MIOO-onderzoek lijken aanknopingspunten te bieden voor een synthese van die twee benaderingen.
3. Uit de reacties vanuit de Zeeuwse besturen en samenwerkingsverbanden op de aangekondigde sluiting van het Auris College Goes spreekt bovendien dat de ruim tien jaar geleden gemaakte keuzes bij de overgang van het LGF-systeem naar de Wet passend onderwijs onder de huidige omstandigheden niet erg bevorderlijk zijn geweest voor het opbouwen onderling vertrouwen en goede samenwerking. Het siert beide ‘kampen’ overigens dat zij ondanks hun nog voortdurende meningsverschillen in staat zijn geweest om in alle drie de regio’s passende oplossingen voor ouders en leerlingen gevonden te hebben.
4. Daarop voortbouwend: de impasse rond de financiering van de consequenties van de sluiting van de drie Auris Colleges laat zien dat de huidige regels op het gebied van verantwoordelijkheidstoedeling en financiering/bekostiging cluster 2 onvoldoende passen bij de beleidsdoelstellingen rondom inclusief onderwijs. De betrokkenheid van OCW hierbij was en blijft essentieel.
5. Bovendien is er aan beide kanten sprake van een ongelukkige cumulatie van factoren. Aan de kant van de Zeeuwse partijen zijn dat de meer brede ontwikkelingen in het Zeeuwse onderwijs; aan de kant van Auris is dat de planmatige communicatie over de sluitingsdatum verstoord is door het voortijdig uitlekken daarvan. Daarbij horen in een breder kader de

vragen: 'hoe organiseren landelijke cluster 2 organisaties in het kader van het inclusieproces zonder 'kleerscheuren' een planmatig proces van schoolsluiting(en)? Welk landelijk kader is daarbij nodig? Welke balans kies je daarin tussen interne procesbeheersing en externe communicatie?

6. In relatie tot de Inspectie van het Onderwijs lijkt er sprake te zijn geweest van een ongelukkige samenloop van een 4JO en onrust door de schoolsluitingen in het kader van een inclusieproces. Auris was verwickeld in een complex proces en heeft zich in die omstandigheden op meerdere momenten niet geholpen gevoeld door een aantal van de interventies vanuit de Inspectie, zo is uit de interacties tussen beide organisaties op te maken. Omgekeerd kan de Inspectie zich beroepen op een wettelijke taak, onderzoekkaders en een Kamermotie gevolgd door een toezegging van de minister. Of en hoe daarin aan beide kanten adequaat is geopereerd, is geen vraag in het kader van deze reconstructie, maar wel een die wellicht nog apart aandacht behoeft. Wat de casus in elk geval duidelijk maakt is dat heldere, planmatige afspraken over de wijze van toezichthouden over een langere periode van transitie gewenst zijn. Het lijkt erop dat de onderzoekkaders op de transformatie naar inclusie niet voldoende zijn ingericht, bijvoorbeeld op het punt van de overdracht van zorgplicht, waarin niet alleen Auris, maar ook de besturen en samenwerkingsverbanden betrokken waren.
7. Een laatste reflectiepunt, overigens nauw aansluitend bij het voorgaande, betreft de rol van Raden van Toezicht als bewaker van de maatschappelijke opdracht van de organisatie. De vraag is of het 'kompas' op het punt van inclusief onderwijs voldoende voldoende 'gesensibiliseerd' is. Uiteraard hebben Raden van Toezicht hierin zelf een primaire verantwoordelijkheid, maar hierin heeft ook de overheid een aanzienlijke rol.

Met speciale dank aan de stuurgroep:

Martijn Sanders (voorzitter)
Marleen van Berkum
Ingrid de Bonth
Hermien Hendrikx
Jérôme Smits
Klaas Terlage

COLOFON

Redactie:	Dr. M. Coopmans Dr. F.J. de Vijlder Dr. O. De Zwart
Omslag Uitgave	AdobeStock_1391861247, door wavebreak3 Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59-C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, november 2025

ISBN: 978-94-6409-400-8

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on the condition that the source is mentioned.