



Passend onderwijs langs de lat van het Europees Sociaal Handvest

**Analyse van het Nederlandse onderwijssysteem
aan de hand van ‘MDAC tegen België’**

Jacqueline Schoonheim
José Smits
Chantal Roso
Timo Veldman



Hart voor Kinderrechten

**DEFENCE for
CHILDREN** 

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© 2019. Defence for Children

INHOUDSOPGAVE

AFKORTINGEN	4
1. INLEIDING	5
2. INCLUSIEF ONDERWIJS OP GROND VAN HET EUROPEES SOCIAAL HANDVEST	7
3. TWEE-SPORENSYSTEEM	9
4. GESCHIKTHEIDSEISEN	14
5. FINANCIERINGSSYSTEMATIEK	18
6. VRIJSTELLING VAN ONDERWIJS	21
7. ACTIEPLAN INCLUSIEF ONDERWIJS	23
8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	24

AFKORTINGEN

DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GRIP	Gelijke Rechten voor Iedere Persoon
IVRK	Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind
LECSO	Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs
LGF	Leerlinggebonden Financiering
LWOO	Leerwegondersteunend Onderwijs
MDAC	Mental Disability Advocacy Center (thans: Validity)
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OPP	Ontwikkelingsperspectiefplan
PO	Primair Onderwijs
PRO	Praktijkonderwijs
SBO	Speciaal Basisonderwijs
SO	Speciaal Onderwijs
SWV	Samenwerkingsverband
TLV	Toelaatbaarheidsverklaring
WGBH-CZ	Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte
WPO	Wet Primair Onderwijs
VO	Voortgezet Onderwijs
VRPH	(Internationaal) Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap
VSO	Voortgezet Speciaal Onderwijs
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WSNS	Weer Samen Naar School
WVO	Wet Voortgezet Onderwijs

1. INLEIDING

Uit de brief die Arie Slob, Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, op 23 januari 2019 naar de Tweede Kamer stuurde blijkt dat de leerlingaantallen in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((V)SO) en speciaal basisonderwijs (SBO) opnieuw gestegen zijn ten opzichte van het voorgaande jaar.¹ Een andere brief van deze minister, van 15 februari 2019 over de stand van zaken rondom thuiszitters, laat zien dat nog altijd duizenden kinderen vrijgesteld zijn van onderwijs.² Het voorgaande staat haaks op het recht op inclusief onderwijs zoals vastgelegd in en afgeleid uit internationale verdragen, waaronder ook het Europees Sociaal Handvest (ESH) zoals blijkt uit het oordeel *MDAC tegen België*.

Recht op onderwijs in één inclusief onderwijssysteem, waar kinderen met en zonder beperking samen naar een school in de buurt gaan. Een recht dat de Nederlandse staat progressief dient te verwezenlijken, na het (Internationaal) Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap (VRPH) officieel bekrachtigd te hebben op 14 juli 2016. Het College voor de Rechten van de Mens (het College), toezichthouder op het VRPH in Nederland, heeft zich in haar eerste rapportages kritisch uitgelaten over de naleving van het recht op inclusief onderwijs en onder meer gesteld dat de wetgeving rondom passend onderwijs en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH-CZ) niet zijn ingericht op het realiseren van inclusief onderwijs. Het College vraagt de Nederlandse staat dan ook naar vervolgstappen om inclusief onderwijs te realiseren.³ Net als het College heeft ook kinderrechtenorganisatie Defence for Children de regering opgeroepen een duidelijke definitie van inclusief onderwijs op te nemen in onderwijswetgeving die strookt met het VRPH en het (Internationaal) Verdrag inzake de Rechten van Kinderen (IVRK) en inclusief onderwijs te hanteren als uitgangspunt van het onderwijsbeleid.⁴ Uit de zaak *MDAC tegen België* van 29 maart 2018 blijkt dat niet alleen de VN-Verdragen maar ook het ESH een recht op inclusief onderwijs omvat.⁵ Aan de hand van dit belangwekkende oordeel wordt in deze analyse ook het Nederlandse systeem van passend onderwijs langs de lat gelegd van het ESH.

Het Europees Comité voor Sociale Rechten (hierna ook: het Comité), dat toeziet op de naleving van het ESH, is in *MDAC tegen België* zeer duidelijk in haar visie op onderwijs voor kinderen met een beperking. Kinderen hebben recht op inclusief onderwijs en de staat moet daadwerkelijk werken aan het realiseren van een systeem van inclusief onderwijs. De Belgische staat voldoet niet aan de verplichting inclusief onderwijs te bevorderen in Vlaanderen, aldus het Comité in de zaak *MDAC tegen België*. De collectieve zaak werd aangespannen door MDAC (Mental Disability Advocacy Project)⁶ en GRIP (Gelijke Rechten voor Iedere Persoon)⁷ over de hoge mate van segregatie van kinderen met een beperking in het Vlaamse onderwijssysteem.⁸ Ondanks de invoering van het M-Decreet in 2015, een nieuwe onderwijswet in Vlaanderen die meer integratie van kinderen mogelijk zou moeten maken, voldoet de staat niet aan de verplichting om inclusief onderwijs te bevorderen. In Vlaanderen gaat tussen de 75-85% van de kinderen met een beperking naar scholen voor so.⁹ Dit is volgens het Comité van twaalf juridische experts uit verschillende Europese landen unaniem een schending van de in het ESH neergelegde rechten op participatie in de maatschappij alsook directe discriminatie op grond van handicap.

1 Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 23 januari 2019, 1458815.

2 Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 15 februari 2019, 1483118.

3 College voor de Rechten van de Mens, *VN-verdrag handicap in Nederland 2017. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland, 2017* en *College voor de Rechten van de Mens, Rapportage aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap inzake de eerste rapportage van Nederland, 2018*, zie <https://www.mensenrechten.nl/nl/publicaties>.

4 'Factsheet: Inclusief onderwijs als kinderrecht', Defence for Children, 15 maart 2018, zie <https://www.defenceforchildren.nl/media/2282/defence-for-children-factsheet-inclusief-onderwijs-als-kinderrecht.pdf>.

5 ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*.

6 MDAC staat na de naamswijziging bekend als Validity.

7 GRIP is een mensenrechtenorganisatie van en voor personen met een handicap.

8 In de federale staat België heeft ieder gewest een eigen onderwijssysteem en alhoewel de staat België aangeklaagd is, gaat het in de klacht enkel over het Vlaamse onderwijssysteem.

9 ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 61.

In de volgende paragrafen wordt eerst ingegaan op de bescherming die het ESH biedt op het gebied van inclusief onderwijs en daarna op verschillende kenmerken van het Vlaamse onderwijssysteem voor kinderen met een beperking, zoals vormgegeven door het M-Decreet, die vergelijkbaar zijn met het Nederlandse systeem. Beargumenteerd wordt dat het recht op inclusief onderwijs onvoldoende effectief gewaarborgd wordt in het onderwijssysteem in Nederland, op basis van de volgende kenmerken: tweesporensysteem; geschiktheidseisen; financieringsystematiek; vrijstelling van onderwijs; actieplan met doelen en tijdsplan voor het realiseren van inclusief onderwijs. Afgesloten wordt met conclusies en aanbevelingen.



2. INCLUSIEF ONDERWIJS OP GROND VAN HET

EUROPEES SOCIAAL HANDVEST

Het ESH dateert uit 1961 en is de tegenhanger van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) op het gebied van sociale en economische rechten. Het ESH werd in 1996 herzien om onder meer een actuelere visie op de rechten van mensen met een beperking op te nemen. Het Comité heeft gebruikgemaakt van verschillende instrumenten voor de invulling van de rechten van het herziene ESH. In *MDAC tegen België* komen aan de orde het recht op onderwijs zoals neergelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 24 van het VRPH, General Comment nummer 4 van het Comité dat toeziet op het VRPH, over de interpretatie van artikel 24 en het VN-Kinderrechtenverdrag.

Artikel 15 van het ESH werd herschreven en geformuleerd als een ‘recht op participatie’. Het Comité memoreert dat de onderliggende visie van artikel 15 er een is van gelijk burgerschap voor personen met een beperking en dat de primaire rechten van burgerschap juist ‘onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het leven van de gemeenschap’ zijn.¹⁰

Artikel 15 van het ESH, geratificeerd door zowel België als Nederland, wordt eerst beschreven in deel 1 van het Handvest: ‘15. personen met een handicap hebben recht op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het leven van de gemeenschap.’

Artikel 15 bevat drie leden. Het Comité oordeelt in *MDAC tegen België* dat er schendingen zijn van het eerste lid, dat als volgt luidt:

‘Teneinde de doeltreffende uitvoering van het recht van personen met een handicap, ongeacht hun leeftijd en de aard en oorsprong van hun handicap, op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het gemeenschapsleven te waarborgen, verbinden de Partijen zich met name: de nodige maatregelen te nemen om personen met een handicap begeleiding, onderwijs en vakopleiding te geven waar mogelijk binnen het kader van algemene stelsels, of, waar dit niet mogelijk is, middels gespecialiseerde openbare of particuliere instellingen.’

Het Comité beschrijft artikel 15 lid 1 als een waarborg voor het recht op onderwijs voor personen met een beperking dat alle vormen van discriminatie verbiedt.¹¹

De primaire aantijging van de klacht in *MDAC tegen België* is het gebrek aan toegang tot regulier onderwijs (*‘mainstream schooling’*) voor kinderen met verstandelijke beperkingen (licht, matig of ernstige verstandelijke beperkingen) en hun discriminatoire behandeling, aldus het Comité.¹² Het Comité refereert aan het hoge percentage van uitsluiting van kinderen met een beperking van het reguliere onderwijs en het feit dat dit bijna niet veranderd is door de jaren heen.¹³ Zij benadrukt dat de doelstelling van Artikel 15 lid 1 niet alleen is om standaarden te formuleren, maar ook om mensen met een beperking te versterken in hun toegang tot regulier onderwijs.¹⁴

¹⁰ *Ibidem*, par. 62.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, par. 77.

Artikel 15 lid 1 ESH laat weinig beoordelingsruimte (*'margin of appreciation'*) aan staten als het gaat om de keuze voor het type school waarin het recht op onafhankelijkheid, integratie en participatie bevorderd dient te worden, nu dit volgens het Comité duidelijk een reguliere school moet zijn. De beoordelingsruimte is alleen van toepassing op de middelen die zijn gekozen door de staat om te zorgen dat in deze ondersteuning wordt voorzien.¹⁵

Het Comité vindt in de klacht twee schendingen van artikel 15 lid 1, waaronder ten eerste het gebrek aan toegang tot een inclusief onderwijssysteem voor kinderen met vooral een verstandelijke beperking. Het Comité oordeelt dat het recht op inclusief onderwijs niet effectief is gewaarborgd in Vlaanderen.¹⁶ De tweede schending van artikel 15 lid 1 is het gebrek aan een effectief middel om weigeringen tot toelating aan te vechten. Een middel op papier dient ook effectief te zijn in de praktijk.¹⁷

Artikel 17 lid 2 ESH biedt in grote lijnen rechtsbescherming aan kinderen ter bevordering van hun ontwikkeling:

'Teneinde de doeltreffende uitoefening te waarborgen van het recht van kinderen en jeugdige personen op te groeien in een omgeving die de volledige ontwikkeling van hun persoonlijkheid en van hun fysieke en geestelijke capaciteiten bevordert, verbinden Partijen zich, hetzij rechtstreeks, hetzij in samenwerking met openbare of particuliere instanties, alle passende en noodzakelijke maatregelen te nemen die beogen. (...) basisonderwijs en voortgezet onderwijs kosteloos beschikbaar te stellen voor kinderen en jeugdige personen, alsmede regelmatig schoolbezoek te bevorderen.'

Artikel 17 lid 2 is direct van toepassing in *MDAC tegen België* omdat dit het recht op onderwijs van alle kinderen waarborgt, waaronder kinderen met een verstandelijke beperking.¹⁸ Het Comité benadrukt opnieuw dat inclusie in reguliere scholen, waar maatregelen worden genomen om voor de speciale behoeften van kinderen met beperkingen te zorgen, de norm is en onderwijs in gespecialiseerde scholen de uitzondering.¹⁹ Ook moet het onderwijs voldoen aan de criteria van beschikbaarheid, toegankelijkheid, aanvaardbaarheid en flexibiliteit.²⁰

Het Comité oordeelt dat in het geval van het onderwijs in Vlaanderen niet voldaan is aan de verplichting van toegankelijkheid, met als resultaat dat de situatie in België een schending oplevert van artikel 17 lid 2 ESH omdat kinderen met een verstandelijke beperking in Vlaanderen geen effectief recht op inclusief onderwijs hebben.²¹

¹⁵ ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 61.

¹⁶ *Ibidem*, par. 80.

¹⁷ *Ibidem*, par. 87.

¹⁸ *Ibidem*, par. 103.

¹⁹ *Ibidem*, par. 104.

²⁰ Ook wel de '4 A's' genoemd: 'availability, accessibility, acceptability and adaptability'; Zie ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 105.

²¹ ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 106 en 107.

3. TWEESPORENSYSTEEM

De eerste belangrijke overeenkomst met het Vlaamse onderwijssysteem is dat ook Vlaanderen van oudsher een ‘tweesporensysteem’ kent. Naast een systeem van ‘reguliere’ scholen, bestaan categorieën speciaal onderwijs die gedefinieerd zijn aan de hand van de soort handicap. Kort na het aanspannen van de klacht door MDAC en GRIP bij het Comité, werd het Vlaamse onderwijssysteem in 2015 hervormd middels de introductie van het M-Decreet.²² Het doel van het M-Decreet was om de positie van leerlingen met een beperking in het reguliere onderwijs te verbeteren. Volgens de Belgische staat omvat het M-Decreet maatregelen voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften bedoeld om een onderwijssysteem te ontwikkelen richting inclusie en verankert het de verplichting aan reguliere scholen om redelijke aanpassingen te doen.²³ Toch gaat ten tijde van de klacht in Vlaanderen 75-85% van de kinderen met een handicap naar een van de negen soorten scholen voor speciaal onderwijs.

Een belangrijk verweer van de Belgische staat in de klacht luidde, dat nog onvoldoende tijd verstreken was om de positieve effecten van het M-Decreet te kunnen waarnemen. Dit vond het Comité echter geen overtuigend argument omdat de klagers konden laten zien dat de statistieken over deelname van leerlingen in het reguliere onderwijs sinds het schooljaar 2008-2009 überhaupt nauwelijks veranderd zijn.²⁴

Nederland hanteert een tweesporensysteem van so naast regulier onderwijs. En ook in Nederland werd in de afgelopen jaren wetgeving aangenomen met betrekking tot leerlingen met een beperking. Ook de Wet passend onderwijs, die in werking is getreden in september 2014, is echter niet ontworpen voor het realiseren van inclusief onderwijs en laat het tweesporensysteem intact. Ook volgt uit deze Nederlandse wetgeving geen recht op toegang tot het reguliere onderwijs. Wat de wetswijziging wél veranderde is de introductie van een ‘zorgplicht’ voor scholen om een kind te plaatsen in een ‘passende’ school en de organisatie en financiering van onderwijsondersteuning.

In de voorloper van passend onderwijs waren in het so de verschillende categorieën scholen in vier clusters gebundeld onder de noemer ‘Weer Samen Naar School’ (WSNS).²⁵ Clusters 1 en 2 voor kinderen met respectievelijk een visuele of spraaktaal beperking bestaan nog steeds. Clusters 3 en 4 bestaan onder passend onderwijs niet meer.²⁶ De swv’s geven nu een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) af voor kinderen die eerder werden aangemerkt als cluster 3 of 4 leerlingen. Cluster 3 was een verzamelcategorie voor kinderen met (ernstige) verstandelijke beperkingen, motorische beperkingen, meervoudige beperkingen en langdurige of chronische ziektes. Dit is een uiteenlopende groep kinderen die nu onderwijs volgt in afzonderlijke scholen. Ook cluster 4, dat gericht was op kinderen met (ernstige) gedragsproblemen (‘zeer moeilijk opvoedbare kinderen’) huisvest een uiteenlopende groep kinderen die vaak niet goed bij elkaar past. Dit systeem is vergelijkbaar met het tweesporensysteem in Vlaanderen.

Net als in Vlaanderen blijkt ook uit de aantallen in Nederland dat passend onderwijs niet heeft geleid tot een stijging van aantallen leerlingen met een beperking in het regulier onderwijs. In juni 2017 rapporteerde toenmalig staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan de Tweede Kamer nog dat er een daling te zien is in alle vormen van so (een doelstelling van de nieuwe wet) sinds de invoering van passend onderwijs in 2014.²⁷ Deze trend is in 2018 doorbroken. Minister Slob voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media meldt in januari 2019 dat het aantal

22 Decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

23 ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 55.

24 *Ibidem*, par. 63.

25 Cluster 1 is voor kinderen met visuele beperkingen, Cluster 2 is voor kinderen met auditieve beperkingen, Cluster 3 is voor voormalige ZML (zeer moeilijk lerende) kinderen met een verstandelijke beperking, meervoudige beperkingen, motorische beperkingen en met een langdurige of chronische ziekte en Cluster 4 is voor voormalige ZMOK (zeer moeilijk opvoedbare kinderen) kinderen met (ernstige) gedragsproblematiek o.b.v. AD(H)D, ASS etc.

26 Na de invoering van passend onderwijs maken de clusters 3 en 4 net als reguliere scholen deel uit van de swv’s.

27 Elfde voortgangsrapportage passend onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 31497, nr. 242.

leerlingen in het so en SBO in 2018 is gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar.²⁸ Het gaat in beide schoolsoorten om 1.000 extra leerlingen ten opzichte van het schooljaar 2017-2018. In het reguliere onderwijs is als gevolg van demografische ontwikkelingen, het leerlingenaantal juist gedaald. Met betrekking tot het so geldt, dat met name in cluster 3/4 en cluster 2 het aantal leerlingen sterk is gestegen. Cluster 3/4 is met ruim 700 leerlingen gestegen en cluster 2 met ruim 260 leerlingen. De minister heeft eerder aangegeven dat de recente stijging is te verklaren, doordat meer leerlingen het so instromen dan dat er vertrekken.²⁹

Om-schrijving	Cluster	Onder-steunings-categorie	1-10 2011	1-10 2012	1-10 2013	1-10 2014	1-10 2015	1-10 2016	1-10 2017	1-10 2018
Basis-onderwijs			1.517.414	1.497.832	1.476.548	1.457.412	1.443.071	1.427.515	1.414.262	1.405.581
Speciaal basis-onderwijs			41.776	39.929	38.135	36.847	34.737	33.869	33.965	34.958
Speciaal onderwijs	1		503	421	327	297	278	246	247	270
	2		6.827	6.888	6.713	6.495	6.123	5.841	6.198	6.465
	3/4	1	21.106	20.498	20.361	19.961	19.030	18.675	18.840	19.561
		2	1.392	1.389	1.380	1.475	1.563	1.934	2.155	2.199
		3	3.303	3.210	3.010	2.852	2.638	2.417	2.400	2.342
	GJI		23	23	30	26	24	24	32	31
Totaal po			1.592.346	1.570.190	1.546.504	1.525.365	1.507.464	1.490.521	1.478.099	1.471.407
Percentage sbao			2,68%	2,60%	2,52%	2,47%	2,35%	2,32%	2,35%	2,43%
Percentage so totaal			1,82%	1,81%	1,81%	1,79%	1,72%	1,69%	1,75%	1,83%
Percentage so 3/4			1,35%	1,33%	1,34%	1,34%	1,29%	1,28%	1,30%	1,36%
Overig voortgezet onderwijs			825.998	835.353	844.971	855.165	866.034	876.190	879.608	880.509
LWOO			101.206	103.540	104.342	104.990	103.694	93.665	80.144	53.358
PRO			26.665	27.444	26.520	29.170	29.715	29.689	29.455	29.194
Voortgezet speciaal onderwijs	1		249	317	409	406	375	354	318	305
	2		2.326	2.305	2.457	2.466	2.348	2.214	2.026	1.881
	3/4	1	29.004	29.808	30.842	31.231	30.383	30.127	29.976	30.076
		2	1.072	1.059	1.103	1.164	1.154	1.390	1.603	1.712

²⁸ Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 23 januari 2019, 1458815.

²⁹ Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 5 februari 2018, 1292463.

Om-schrijving	Cluster	Onder-steunings-categorie	1-10 2011	1-10 2012	1-10 2013	1-10 2014	1-10 2015	1-10 2016	1-10 2017	1-10 2018
		3	2.917	3.032	3.323	3.417	3.174	2.696	2.679	2.528
	GJI/JJI		1.550	1.472	1.299	1.205	1.124	1.136	1.058	1.065
Totaal vo			990.987	1.004.330	1.017.266	1.029.214	1.038.001	1.037.461	1.027.067	1.010.627
Percentage LWOO/PRO			13,41%	13,55%	13,59%	13,56%	13,35%	12,34%	11,08%	9,51%
Percentage vso totaal			3,31%	3,36%	3,45%	3,45%	3,31%	3,27%	3,27%	3,32%
Percentage vso 3/4			3,04%	3,08%	3,15%	3,16%	3,04%	3,01%	3,03%	3,09%
Percentage (v)so			2,32%	2,34%	2,38%	2,36%	2,30%	2,27%	2,30%	2,36%
Totaal so			33.154	32.429	31.821	31.106	29.656	29.137	29.872	30.868
Totaal vso			37.118	37.993	39.433	39.889	38.558	37.917	37.660	37.567

TABEL 1: ONTWIKKELINGEN LEERLINGAANTALLEN (VOORTGEZET) SPECIAAL ONDERWIJS EN SPECIAAL BASISONDERWIJS.³⁰

De instroom in het so stijgt vanaf 2016 weer bij jongere leeftijdsgroepen. De instroom van bijvoorbeeld zesjarigen in so steeg in 2016 met 94 kinderen waar er in 2015 een daling was in de verwijzingen van 209 zesjarige kinderen. Uit cijfers van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)³¹ blijkt dat het percentage jonge kinderen dat met extra financiële ondersteuning ('rugzakje') op de gewone school kan blijven in twee jaar tijd (2014-2016) tweederde is gedaald van 0,96% naar 0,3%. Het lijkt erop dat kinderen met een ernstige beperking die, voorheen met een rugzakje in konden stromen op de gewone school, daar nu minder toegang tot krijgen nu het wettelijke recht op dat rugzakje is verdwenen met de invoering van passend onderwijs.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer over de verantwoording van passend onderwijs gelden van mei 2017 laat zien dat het 'aandeel geregistreerde leerlingen met extra ondersteuning daalt, vooral in het reguliere onderwijs.'³² Weergegeven vanaf het schooljaar 2011-2012, is het aantal geregistreerde leerlingen in vormen van so, ook in het praktijkonderwijs (PRO) en leerwegondersteunend onderwijs (lwo), weinig veranderd ten opzichte van eerdere jaren of is zelfs gegroeid.³³ In het reguliere onderwijs registreren scholen in 2017 veel minder meldingen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte dan wat men zou verwachten. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat leerkrachten al in 2012 (voor de invoering van passend onderwijs) meldden dat een kwart van hun leerlingen een extra ondersteuningsbehoefte heeft.³⁴

³⁰ Ontwikkelingen leerlingaantallen (voortgezet) speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs, bijlage bij brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 23 januari 2019, 1458815.

³¹ Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij jaarverslag, 2017*, <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/documenten/rapporten/2017/05/17/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2016-bij-het-ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap>.

³² *Ibidem*, p. 20.

³³ *Ibidem*, p. 20 (zie tabellen).

³⁴ G. Driessen, L. Mulder en J. Roeleveld, *Cohortonderzoek COOL5-18. Technisch rapport basisonderwijs, tweede meting 2010/11*, Nijmegen: ITS en Amsterdam: Kohnstamm Instituut.



Uit een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2012 volgt dat een (versterkte) daling in het aantal geregistreerde leerlingen met extra ondersteuning zichtbaar is na de invoering van passend onderwijs.³⁵

De recente stijging van de instroom van jongere kinderen in het so viel tot nu toe niet op omdat er tegelijkertijd sprake is van een plotselinge uitstroom uit het so van jongeren die 18 jaar worden. In voorgaande jaren bleven jongeren veel vaker tot hun 20ste jaar in het so doorleren. In 2015 werd vaker door ouders van jongeren gemeld dat hun kinderen van school moesten omdat de swv's niet langer de hoge kosten van so zouden willen betalen voor jongeren voorbij de leerplichtige leeftijd van 18 jaar. Het Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs (LECSO), de brancheorganisatie van so, erkent dit fenomeen in een artikel op hun website.³⁶ Toenmalig staatssecretaris Dekker weersprak in november 2015 in antwoord op Kamervragen dat kostenoverwegingen een rol zouden spelen bij scholen voor vso.³⁷ Medewerkers vanuit so zeiden echter op een bijeenkomst van Lecso in maart 2018³⁸ dat wel degelijk geprobeerd wordt kosten voor een swv te drukken door 18-plussers zoveel mogelijk uit te laten stromen. In mei 2018 herhaalde LECSO de waarschuwing dat sommige swv's jongeren onterecht te vroeg van het vso afsturen door geen toelaatbaarheidsverklaring meer te verstrekken. "We horen zelfs dat er in een aantal gevallen géén TLV meer wordt verstrekt aan leerlingen in het uitstroomprofiel dagbesteding die ouder zijn dan 16 jaar!", aldus LECSO.³⁹

De positie van jongeren met een beperking die ouder zijn dan 18 jaar is ronduit zwakker dan voorheen, doordat deze jongeren grotendeels in dagbesteding terecht komen of thuis komen te zitten, vaak zonder inkomen of een arbeidsperspectief.⁴⁰

Daarbij komt het nog altijd grote aantal kinderen dat vanwege handicap of chronische ziekte is vrijgesteld van de leerplicht (en dus geen toegang krijgt tot so). Zie over de vrijstellingen van onderwijs hoofdstuk 6.

Deze ontwikkelingen zijn niet eenduidig te verklaren. Dat de aantallen leerlingen met een beperking in het reguliere onderwijs niet groeien en de instroom in het so juist stijgt, past in elk geval niet bij de verplichtingen die ook in Nederland van toepassing zijn om een inclusief onderwijssysteem te ontwikkelen.

35 Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij jaarverslag*, 2017, p. 19.

36 'Vragen over bekostiging TLV aan 17, 18 of 19 jarige leerlingen', LECSO 26 maart 2015, <https://www.lecso.nl/nieuws/315571-vragen-over-bekostiging-tlv-aan-17-18-of-19-jarige-leerlingen?sublist=12039>.

37 *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 718.

38 Tijdens de LECSO bijeenkomst d.d. 8 maart 2018 bogen ongeveer 35 vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden po en vo zich over de vraag hoe het de samenwerkingsverbanden vergaat die een grote negatieve vereveningsopdracht hebben; Zie Steunpunt Passend Onderwijs & vo Raad, 'Hoe gaat het met de verevening?' (verslag van de bijeenkomst d.d. 8 maart 2018), p. 3, <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2018/04/Verslag-8-maart-verevening-definitief.pdf>.

39 'Toelaatbaarheidsverklaring (TLV) voor 18-plussers', LECSO 14 mei 2018, <https://www.lecso.nl/nieuws/348248-toelaatbaarheidsverklaring--tlv--voor-18-plussers?sublist=12039&fdsearch%5Bcategory%5D=287751>.

40 G. Herderscheë & J. de Vries, 'Steeds meer jonggehandicapten zitten thuis zonder uitkering', de Volkskrant 24 april 2018.

4. GESCHIKTHEIDSEISEN

De Vlaamse onderwijswetgeving garandeert alleen toegang tot een reguliere school, zolang voldaan kan worden aan de eisen van de school of aan de vorm van onderwijs. Hieronder wordt het vermogen om het kerncurriculum ('core-curriculum') te kunnen volgen, ook met een redelijke aanpassing, verstaan. Het Comité oordeelt in *MDAC tegen België* dat dit een vorm van integratie voor sommige kinderen bevordert, maar niet als inclusief kan worden gezien. Het Comité licht toe dat er sprake is van integratie als leerlingen binnen een regulier (mainstream) systeem moeten passen, terwijl inclusie gaat over het recht van het kind om te participeren in een reguliere school en de verplichting van de school om het kind te accepteren en zijn of haar belangen, vaardigheden en onderwijsbehoeften als een eerste overweging te nemen.⁴¹ Het wettelijk verplichten van een redelijke aanpassing zodat het kind aan de curriculum-eisen kan voldoen, is niet voldoende om stappen te zetten richting inclusief onderwijs. Het Comité constateert dat er ook geen bewijs is geleverd dat integratie kan leiden tot inclusief onderwijs.

Net als in België geldt ook in Nederland geen algemeen recht op toegang tot het reguliere onderwijs. Volgens de onderwijswetgeving is het een besluit van een schoolbestuur of een kind toegelaten wordt tot een school van aanmelding, dit geldt zowel in het PO als in het VO.⁴² Kinderen zonder een beperking worden doorgaans toegelaten tot de school van aanmelding, tenzij deze vol is of bijvoorbeeld in het geval van een bijzondere school, als de ouders aangeven het geloof van de school niet te onderschrijven.⁴³ Dit is anders wanneer een kind een beperking heeft en daardoor mogelijk behoefte heeft aan extra onderwijsondersteuning. Kinderen met een beperking mogen zich aanmelden op een school van keuze, maar hebben geen categorisch recht op toelating.

Artikel 40 lid 3 WPO bepaalt:

'Het bevoegd gezag beoordeelt of de aanmelding een kind betreft dat extra ondersteuning behoeft. Hiertoe kan het bevoegd gezag de ouders verzoeken gegevens te overleggen betreffende stoornissen of handicaps van het kind of beperkingen in de onderwijsparticipatie.'

Er dient vervolgens onderzoek gedaan te worden naar hun ondersteuningsbehoefte en of de school van aanmelding in die behoefte kan voorzien. Artikel 40 lid 4 WPO bepaalt:

'Indien de toelating van een leerling die extra ondersteuning behoeft, wordt geweigerd, vindt de weigering niet plaats dan nadat het bevoegd gezag er, na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de schoolondersteuningsprofielen van de betrokken scholen, voor heeft zorg gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten. Onder andere school kan ook worden verstaan een school voor speciaal onderwijs, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.'

⁴¹ ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 66.

⁴² Art. 40 lid 1 WPO, art. 27 lid 2 t/m 15 WVO en art. 2 Inrichtingsbesluit WVO.

⁴³ Dit is conform art. 40 lid 2 WPO en art. 2a WVO.

Om naar een school voor VO te gaan, is het advies van de basisschool leidend.⁴⁴ Hierin wordt de 'geschiktheid' van een kind voor een bepaald niveau van voortgezet onderwijs aangegeven. Verder willen VO-scholen soms aanvullende toelatingseisen stellen. VO-scholen (met uitzondering van opleidingen voor voorbereidend beroepsonderwijs) mogen dit doen, maar zijn hiertoe niet wettelijk verplicht.⁴⁵

De WGBH-CZ verplicht scholen een redelijke aanpassing te maken als een kind niet zonder meer kan voldoen aan de eisen van de school. Dit stelt een grens aan een weigering tot toelating. Als een school een redelijke aanpassing kan maken, is het uitblijven ervan een vorm van verboden onderscheid op grond van handicap. Als een school kan aantonen dat na onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van het kind, het 'handelingsverlegen' is, mag het weigeren het kind toe te laten. Onder passend onderwijs heeft de school wel een zorgplicht en moet de school een andere passende plek aanwijzen. Dit mag ook een school voor SO zijn.

De situatie waarin recht is op een redelijke aanpassing (om gelijke behandeling te waarborgen), zonder een recht op toegang tot een inclusieve school, is vergelijkbaar met de situatie in Vlaanderen. Dit lijkt ook in Nederland een onevenredige negatieve uitwerking te hebben op kinderen met een verstandelijke beperking. Bij deze groep kinderen is uitsluiting van het reguliere onderwijs het grootst. In België is dit het geval, maar ook in Nederland waar naar schatting 80% van de kinderen met een verstandelijke beperking een vorm van SO volgt.⁴⁶

Deze schatting van 80% is waarschijnlijk zelfs aan de lage kant en is gebaseerd op meerdere gegevens. In het rapport *Kinderen met een handicap in Tel*⁴⁷ uit 2013 constateerden onderzoekers op basis van verzekeringsgegevens dat ruim 68.000 kinderen van 0-17 jaar in Nederland een handicap heeft.⁴⁸ Dit is een telling van kinderen die gebruik maakten van geregistreerde zorg(voorzieningen). Dit getal is als volgt samengesteld:

- 19.859 kinderen met een lichamelijke beperking
- 44.849 kinderen met een verstandelijke beperking
- 10.164 kinderen met een zintuigelijke beperking
- 6.564 kinderen met meervoudige beperkingen

44 Art. 2 wvo.

45 Art. 3 en 4 Inrichtingsbesluit wvo.

46 Een zekere telling van kinderen met een handicap bestaat niet. Wel kan op basis van geregistreerde zorgaanvragen een schatting worden gemaakt. Dit is gedaan in het rapport 'Kinderen met een handicap in Tel'. Op basis van geregistreerde aanvragen op AWBZ-zorg of -voorzieningen werd geconstateerd dat er in 2012 68.288 kinderen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuigelijke handicap waren, waarvan 6.564 kinderen met een meervoudige handicap; Zie D. Oudenampsen & B. Tierolf, *Kinderen met een handicap in Tel. Kerngegevens per provincie, gemeente en wijk*, 2013, p. 19.

47 D. Oudenampsen & B. Tierolf, *Kinderen met een handicap in Tel. Kerngegevens per provincie, gemeente en wijk*, 2013, <https://defenceforchildren.nl/media/2758/kinderen-met-een-handicap-in-tel-2013.pdf>; De website van Kinderen in Tel gaat verdwijnen.

48 D. Oudenampsen & B. Tierolf, *Kinderen met een handicap in Tel. Kerngegevens per provincie, gemeente en wijk*, 2013, p. 19.



Het rapport beschrijft dat bijna 60% van de kinderen met een beperking een verstandelijke beperking heeft.⁴⁹ Het aantal kinderen van 0-17 jaar met een handicap stijgt aanzienlijk als gekeken wordt naar gegevens op gemeenteniveau. Het aantal gaat dan omhoog:

'We vinden in Nederland in 2012 in totaal tussen de 109.000 en 129.000 kinderen met een handicap (exclusief psychiatrie). Dit is ongeveer 3,5% van alle kinderen van 0 tot en met 17 jaar. Ruim 68.000 van deze kinderen hadden vanwege de handicap specialistische zorg of voorzieningen nodig in 2012. Er zijn dus maximaal 61.000 kinderen met een handicap die niet direct zichtbaar zijn in de voor dit onderzoek gebruikte databestanden.'⁵⁰

Wanneer naar het aantal kinderen en jongeren in vormen van SO wordt gekeken, blijkt dat er in het jaar 2016-2017 in totaal 122.491 leerlingen stonden geregistreerd.⁵¹ Dit getal is als volgt samengesteld:

- 23.231 leerlingen in het so (verdeeld over clusters 1 t/m 4 en de bekostigingscategorieën)
- 34.726 leerlingen in het sbo
- 34.711 leerlingen in het vso (verdeeld over de clusters 1 t/m 4 en de bekostigingscategorieën)
- 29.823 leerlingen in het pro

Dit aantal leerlingen in speciale, gesegregeerde onderwijsvoorzieningen is bijna gelijk aan het totaal aantal kinderen met een handicap in de leeftijd van 0-17 jaar in Nederland. Als de 102.311 leerlingen worden meegeteld die een tlv hebben voor leerwegondersteunend onderwijs (al dan niet gegeven in gesegregeerde klassen), dan komt het totaal ver boven de cijfers uit het rapport *Kinderen met een handicap in Tel* uit.

In het Nederlandse VO is het aantal jongeren met een verstandelijke beperking dat toegelaten is tot het reguliere voortgezet onderwijs kleiner dan in het reguliere basisonderwijs. De meeste leerlingen met een verstandelijke beperking zijn te vinden in het SBO, V(S)O en PRO, allemaal vormen van SO in aparte voorzieningen.

Inclusief onderwijs vergt dat het onderwijs zich aanpast aan de behoeften van het kind en niet andersom. Het Comité beschrijft nadrukkelijk dat een redelijke aanpassing ook kan vereisen dat een deel van het curriculum wordt vervangen en dat alternatieve manieren van testen of evalueren plaatsvinden.⁵² De Nederlandse situatie waarin recht is op een redelijke aanpassing (om gelijke behandeling te waarborgen), zonder een recht op toegang tot een inclusieve school, is vergelijkbaar met de situatie in Vlaanderen. Er worden geschiktheidseisen gesteld die in feite vereisen dat een kind zich conformeert aan de structuur en lesaanbod van een gegeven school, in plaats van dat een school zich aanpast aan de leerbehoefte van het kind.

49 *Ibidem*, p. 21 (zie tabellen).

50 *Ibidem*, p. 39.

51 Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij jaarverslag*, 2017, p. 26-27.

52 ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, MDAC t. België, par. 72.

5. FINANCIERINGSSYSTEMATIEK

Het M-Decreet introduceerde in Vlaanderen een andere vorm van financiering voor extra onderwijsondersteuning waarbij het geld dat tijdens een jaar niet gebruikt is, wordt overgedragen naar het volgende jaar. Het idee hierachter is dat op deze manier een sterke prikkel wordt gegeven om steeds meer ondersteuning voor meer kinderen mogelijk te maken. Het Comité is kritisch: de bedragen die zijn gemoeid met deze ondersteuning, zijn niet voldoende om daadwerkelijk iets te bereiken. De beoogde financiële ‘verruiming’ van dit systeem was niet meer dan een herschikking van bestaande middelen oordeelde het Comité.⁵³ In dezelfde paragraaf benadrukt het Comité dat niet is onderzocht hoe de aanvullende kosten kunnen worden beraamd van wat nodig is om kinderen te kunnen overplaatsen van speciale scholen naar reguliere scholen, hetgeen het risico creëert dat er een gat ontstaat tussen financiële behoeften en het aanbod.

De invoering van passend onderwijs in Nederland heeft een einde gemaakt aan het systeem van leerlinggebonden financiering (LGF), ook bekend als het ‘rugzakje’. Onder het systeem van LGF kreeg een leerling met een beperking⁵⁴ de mogelijkheid om met het ‘rugzakje’ (een extra budget voor de school) deel te nemen aan een school voor regulier onderwijs of aan een vorm van SO. Om in aanmerking te komen voor een ‘rugzakje’ moest er eerst een indicatie voor het SO afgegeven worden door een landelijke indicatiecommissie. Onder het oude systeem bleven de verzoeken om een indicatie voor het speciaal onderwijs alsmaar oplopen, met bijhorende oplopende kosten doordat de financiering van het systeem een open einde had. De Wet passend onderwijs maakte hier een einde aan omdat het landelijk budget voor extra ondersteuning werd gemaximeerd. LGF verdween, evenals het landelijke systeem van indicatiestelling. Nu maken alle scholen onderdeel uit van een passend onderwijs swv.⁵⁵ Ieder swv maakt eigen verwijzingen naar het SO door TLV’s af te geven.⁵⁶ Scholen voor SO en scholen voor SBO ontvangen direct van het ministerie van OCW in beperkte mate financiering. Daarnaast ontvangen alle swv’s als ‘lumpsum’ financiering voor extra ondersteuning per leerling. Dit wordt verdeeld onder de scholen binnen het swv op basis van afspraken die zijn gemaakt met en door de betreffende schoolbesturen.

De LGF met open einde is met de invoering van passend onderwijs dus vervangen door een budgetplafond op onderwijsgelden voor extra ondersteuning. De Algemene Rekenkamer rapporteert in 2016 over de verdeling van het geld dat beschikbaar is voor leerlingenondersteuning:

‘Van de beschikbare 2.4 miljard euro, gaat 252 miljoen euro rechtstreeks naar de landelijke onderwijsinstellingen voor leerlingen met visuele beperkingen respectievelijk auditieve beperkingen en spraakbeperkingen (cluster 1 en 2). De overige 2.15 miljard euro gaat naar samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Een deel van dit budget - 1.39 miljard - gaat rechtstreeks naar de schoolbesturen om de leerlingen te financieren die zijn ingeschreven op speciale scholen (speciaal basisonderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO), het praktijkonderwijs (PRO) – samen 699 miljoen in 2016 – en het (voortgezet) speciaal onderwijs: 687 miljoen in 2016. Samenwerkingsverbanden hebben invloed op dit budget doordat zij bepalen welke leerlingen in aanmerking komen voor een plaats op die scholen, door de afgifte van zogeheten toelaatbaarheidsverklaringen. Het

53 ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 75.

54 Toen een ‘zorgleerling’ genoemd. Bij passend onderwijs wordt gesproken over ‘leerlingen met een extra onderwijs ondersteuningsbehoefte’.

55 Er zijn in totaal 152 samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs, 77 voor basisonderwijs en 75 voor voortgezet onderwijs.

56 Onder wsns, bestond er een landelijke Indicatie Commissie die op grond van landelijk vastgestelde criteria een verwijzing maakte voor toelating tot het SO.

Het budget van 762 miljoen euro wordt als *lumpsum* overgemaakt aan de swv's die het geld grotendeels doorgeven aan de schoolbesturen binnen het swv. Een bevinding van de Algemene Rekenkamer is dat inzicht in hoe dit geld - bedoeld voor extra ondersteuning in het reguliere onderwijs - wordt besteed, erg lastig te krijgen is doordat er geen verantwoordingsstructuur bestaat.⁵⁸ Wat geconstateerd kan worden, is dat scholen onder het nieuwe systeem minder geld uitgeven aan leerlingenondersteuning. Het is bekend dat voor de invoering van passend onderwijs, 400 miljoen euro per jaar werd besteed aan rugzakjes. In 2015 is dat met meer dan twee derde gedaald. Uit de cijfers is gebleken dat het aantal geregistreerde leerlingen met een beperking op reguliere scholen daalde van 0,96% in het basisonderwijs (geregistreerd met een rugzakje) naar rond de 0,3% (met een geregistreerde ontwikkelingsperspectief [OPP]).⁵⁹ Daarnaast is ook bekend dat de reserves van de swv's zijn gegroeid van 0 euro in 2014 tot 206 miljoen euro eind 2016.⁶⁰

Dat financiële overwegingen de bovenhand kunnen nemen in besluiten die te maken hebben met de toegang tot onderwijs van leerlingen met een beperking, kan geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld uit Rotterdam en de pilot 'Leerrecht'.⁶¹ De gemeente Rotterdam wil dat kinderen die in kinderdagcentra zitten en zijn vrijgesteld van de leerplicht naar (de speciale) school gaan. In twee jaar tijd is dat voor vijftig kinderen gelukt. De swv's in kwestie hebben onomwonden gezegd dat ze niet doorgaan met de pilot als het ministerie van OCW niet met extra geld over de brug komt. Kinderen die zijn vrijgesteld kosten het swv niets. Naar school gaan daarentegen, betekent een TLV van 11.000 tot 22.000 euro per kind. Scholen moeten deze kosten vanwege het budgettair plafond uit hun eigen budget halen. Voor de eerste vijftig kinderen hebben de swv's in de pilotovereenkomst bedongen dat ze wel een TLV afgeven, maar zij eisen dat de speciale scholen dat TLV-budget weer terugbetalen minus 1.000 euro. Dit geeft een erg sterke prikkel aan de scholen om meer kinderen niet toe te laten.⁶²

Een belangrijke financiële prikkel die ook averechts kan werken, is de 'verevening' van gelden voor leerlingenondersteuning die is ingevoerd met passend onderwijs. Voorheen waren er grote verschillen tussen de regio's in indicatiestelling en verwijzingen naar het so. Een 'verevening' vindt plaats over de swv's om ervoor te zorgen dat regio's waarin voorheen veel leerlingen naar so gingen, gaandeweg tot 2020, budgettair gelijkgetrokken worden met swv's met minder leerlingen in het so. Scholen die nu meer verwijzen dan de landelijke verwijzingsnorm, zullen na 2020 meer onderwijsgeld af moeten staan aan so-scholen. Het idee is dat swv's die minder verwijzen extra geld over houden voor ondersteuning van reguliere scholen. De gelden voor leerlingenondersteuning worden door de swv's in overleg met de deelnemende schoolbesturen verdeeld. De kans is zeer reëel dat, zonder een mandaat om minder geld over te maken aan scholen voor so, dat de swv's daadwerkelijk af zullen wijken van de structuren die nu bestaan.

57 Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij jaarverslag*, 2017, p. 25.

58 Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij jaarverslag*, 2017, p. 5-10.

59 Het OPP is een ondersteuningsplan dat scholen verplicht zijn op te stellen voor een leerling met een beperking en een extra ondersteuningsbehoefte.

60 Cijfers van Dienst Uitvoering Onderwijs <https://www.aob.nl/nieuws/hoe-rijk-is-mijn-samenwerkingsverband/> in publicatie van de Algemene Onderwijsbond: <https://datawrapper.dwcdn.net/sYscO/3/>.

61 Pilots Leerrecht in Rotterdam (informatieblad), oktober 2017, https://onderwijs010.nl/sites/onderwijs010.nl/files/images/Leerrecht%20pilot%20informatieblad_o.pdf.

62 'Alle uitvallers onderwijs weer naar school wordt te duur', NOS 15 maart 2018, <https://nos.nl/artikel/2222543-alle-uitvallers-onderwijs-weer-naar-school-wordt-te-duur.html>.

De verantwoording die over de inzet van de middelen voor extra ondersteuning is vereist, is dus zeer summier.⁶³ Door deze mechanismen, in combinatie met de beleidsvrijheid van de besturen – en daarmee vrijblijvendheid – om te kiezen of zij aan inclusief onderwijs willen werken, lijkt de ondersteuning ontoereikend om reguliere scholen beter uit te rusten om inclusief onderwijs te bewerkstelligen. Duidelijk is verder dat ook in Nederland de kosten van transitie tot een inclusief systeem met effectieve toegang en ondersteuning niet beraamd zijn en vormen dus ook geen onderdeel van de onderwijsbegroting. Het is ook hier mogelijk te spreken van een ‘reshuffle’ van gelden van het vorige systeem. Het Comité oordeelde in de MDAC-zaak dat dit in strijd is met het recht op participatie en het recht op onderwijs, zoals beschermd door het ESH, VRPH en het IVRK.⁶⁴



⁶³ Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij jaarverslag, 2017*, p. 28-32.

⁶⁴ ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 75.

6. VRIJSTELLING VAN ONDERWIJS

Vlaanderen heeft een vrijstellingssysteem waarbij kinderen met ernstige of complexe beperkingen vrijgesteld worden van de leerplicht. Voor hen is toegang tot het onderwijs in het geheel niet mogelijk. Het Comité stelt in *MDAC tegen België* dat de overheid geen rechtvaardiging kan geven voor het minder gunstig behandelen van deze groep kinderen en wijst erop dat personen met een beperking op grond van artikel 15 lid 2 ESH recht hebben op begeleiding, onderwijs en beroepsopleiding, ook als dit niet voorzien is in de vorm van ‘formele scholing’. Het is aan de regering om informatie te bieden over de vorm van onderwijs die aan vrijgestelde kinderen wordt geboden.⁶⁵ De Vlaamse overheid geeft geen beschrijving van wat dan wel aan deze kinderen is aangeboden om te voldoen aan het recht op onderwijs.

Het vrijstellen van leerlingen van de leerplicht en het daarmee uitsluiten van kinderen van het onderwijssysteem, gebeurt ook in Nederland. Het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5a van de Leerplichtwet⁶⁶, steeg zelfs sinds de invoering van passend onderwijs en is tot het schooljaar 2017-2018 blijven stijgen.⁶⁷ Minister Slob rapporteerde in februari 2018 aan de Tweede Kamer dat de vrijstellingen onder artikel 5a in 2017 weliswaar minder hard zijn gestegen ten opzichte van de jaren daarvoor, maar dat het nog niet is omgezet in een daling.⁶⁸ In februari 2019 blijkt dat het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5a (psychisch of lichamelijk ongeschikt voor onderwijs) voor het eerst in jaren licht is gedaald, van 5.736 vrijgestelde kinderen in 2016-2017 naar 5.576 vrijgestelde kinderen in 2017-2018.⁶⁹ Hoewel dit positief te noemen is, wordt nog altijd dus een groot aantal kinderen vrijgesteld van de leerplicht op grond van hun lichamelijke of psychische beperking. Bovendien blijkt uit de brief dat het aantal kinderen dat langdurig thuiszit gestegen is, ondanks verschillende inspanningen om dit probleem aan te pakken.⁷⁰

Een deel van de vrijgestelde kinderen gaat wel naar de dagbesteding binnen de zorgsector. Het Comité gaf in de *MDAC*-zaak aan dat een alternatief voor formele scholing mogelijk is, zonder verder uit te leggen wat nodig is om het te kwalificeren als onderwijs. Kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht en naar een dagcentrum gaan vallen niet onder het toezicht van de onderwijsinspectie waardoor het moeilijk is om te beoordelen of dit in categorie ‘informeel onderwijs’ valt. Ook in Nederland is niet duidelijk wat door de overheid aan vrijgestelde kinderen wordt aangeboden om te voldoen aan het recht op onderwijs. Thuiszitten zonder een onderwijsprogramma is duidelijk geen geschikt alternatief en is iets waar veel aandacht voor is geweest de afgelopen jaren, maar zoals blijkt uit de cijfers uit 2019 nog altijd met onvoldoende resultaat.

65 ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 68.

66 Vrijstelling op grond van handicap of chronische ziekte.

67 Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 15 februari 2019, 1483118.

68 Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 19 februari 2018, 1285336.

69 Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 15 februari 2019, 1483118.

70 Zoals in het kader van het ‘Thuiszitterspact’ dat in 2016 gesloten werd door de ministeries van OCW en VWS met de PO-Raad, de VO-raad, het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om het aantal thuiszitters omlaag te brengen.



7. ACTIEPLAN INCLUSIEF ONDERWIJS

Het M-Decreet is niet tot stand gekomen als onderdeel van een samenhangend actieplan, met concrete doelen en een tijdsplan, gericht op het implementeren van het recht op inclusief onderwijs. Als gevolg daarvan komen de omstandigheden die nodig zijn voor het creëren van een inclusief onderwijssysteem niet tot stand aldus het Comité. Ook ontbreekt het aan permanente, adequate monitoring en evaluatie van de maatregelen genomen om het recht op inclusief onderwijs te verzekeren en kinderen te beschermen tegen discriminatie.⁷¹

In maart 2017 heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) (als aangewezen coördinatiepunt) een implementatieplan voor het VRPH gepubliceerd.⁷² Onderdeel daarvan is de implementatie van de verplichtingen van artikel 24 VRPH omtrent inclusief onderwijs. Concrete doelstellingen en een tijdslijn om inclusief onderwijs te realiseren ontbreken echter ook in Nederland. In het plan wordt enkel gesproken over het door ontwikkelen van passend onderwijs:

'Activiteiten in het kader van het VRPH zijn gericht op het door ontwikkelen van passend onderwijs. In specifieke zin: het versterken van de mogelijkheden voor samenwerking tussen speciale en reguliere scholen. En: het versterken van de mogelijkheden voor kinderen om vanuit de zorg weer (meer) onderwijs te volgen.'⁷³

De makers van het plan erkennen de rechten van kinderen met ernstige beperkingen op onderwijs en beschrijven bijvoorbeeld het ontstaan van Samen Naar School klassen voor kinderen met complexe en /of ernstige beperkingen:

'De samenwerking tussen regulier en speciaal en deze initiatieven bieden kansen voor kinderen met een ernstige meervoudige beperking. Het is wenselijk dit soort samenwerking te stimuleren, omdat kinderen echt baat kunnen hebben bij de kruisbestuiving tussen speciaal en regulier onderwijs. Daarnaast moet worden ingezet op meer mogelijkheden voor maatwerk in zowel regulier als speciaal onderwijs. De combinatie met zorg is hierbij voor deze doelgroep kinderen van groot belang.'⁷⁴

Ook hier ontbreken concrete doelstellingen en een tijdslijn voor de realisatie van Samen Naar School Klassen echter.⁷⁵ In juni 2018 publiceerde het ministerie van vws het *Programma VN-Verdrag - Onbeperkt meedoen!*⁷⁶ In dit plan kondigt de regering aan in gesprek te gaan met het veld over hoe inclusiever onderwijs eruit zou kunnen zijn, maar wordt dit niet weergegeven in een helder tijdsplan met doelstellingen en stappen om van passend onderwijs stapsgewijs inclusief onderwijs te maken. De doelstelling om naar inclusief onderwijs te werken (artikel 24 VRPH) – wordt opnieuw niet genoemd in dit plan. Het is niet duidelijk of en zo ja, hoe de progressieve verwezenlijking vorm krijgt. Het ontbreekt aan concrete stappen die genomen dienen te worden om naar inclusief onderwijs toe te werken.

71 ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014, *MDAC t. België*, par. 78.

72 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Implementatieplan Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2017/03/13/implementatieplan-vn-verdrag-inzake-de-rechten-van-personen-met-een-handicap>.

73 *Ibidem*, par. 25.

74 *Ibidem*.

75 Een tijdsplan wordt geboden op een bladzijde op p.16 en is zeer algemeen.

76 *Programma VN-verdrag: Onbeperkt Meedoen!*, 1 juni 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/01/programma-vn-verdrag-onbeperkt-meedoen>.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Uit het voorgaande is gebleken dat niet alleen het VRPH en het IVRK vragen om een stapsgewijze transformatie van het systeem van 'passend onderwijs' naar inclusief onderwijs, maar ook het ESH daartoe aanleiding geeft. Dit laatste volgt uit het oordeel van het Comité in de zaak *MDAC tegen België* over het Vlaamse onderwijssysteem dat veel gelijkenissen kent met het Nederlandse onderwijssysteem van passend onderwijs.

In deze analyse is beargumenteerd dat verschillende schendingen die het Comité heeft gevonden van het recht op participatie en van het recht op rechtsbescherming zoals neergelegd in het ESH, van gelijke toepassing zijn op het Nederlandse onderwijssysteem. Geconcludeerd kan worden dat het recht op inclusief onderwijs onvoldoende effectief gewaarborgd wordt in het onderwijssysteem in Nederland, omdat het tekort schiet op de volgende punten:

- **Tweesporensysteem:** naast een systeem van reguliere scholen bestaan categorieën speciaal onderwijs gedefinieerd aan de hand van de soort handicap. De leerlingaantallen in het speciaal onderwijs blijven groeien. Leerlingen met een verstandelijke beperking blijven grotendeels buiten het reguliere onderwijs.
- **Geschiktheidseisen:** de geschiktheidseisen vormen een barrière voor toelating tot regulier onderwijs. Hierdoor ontstaat een onderwijssysteem dat gebaseerd is op de notie van integratie in plaats van inclusie.
- **Financieringssystematiek:** de financieringssystematiek van het onderwijs en de daarin gelegen prikkels staan inclusie in de weg.
- **Vrijstellingen van onderwijs:** kinderen worden vrijgesteld van de leerplicht en niet duidelijk is wat door de overheid wordt aangeboden aan deze kinderen om te voldoen aan het recht op onderwijs.
- **Actieplan met doelen en tijdsplan voor het realiseren van inclusief onderwijs:** zowel het M-Decreet als de wetgeving omtrent passend onderwijs is niet tot stand gekomen als onderdeel van een samenhangend actieplan, gericht op het implementeren van het recht op inclusief onderwijs. Ook de implementatieplannen geven onvoldoende blijk van concrete stappen om inclusief onderwijs stapsgewijs te realiseren. De omstandigheden die nodig zijn voor het creëren van een inclusief onderwijssysteem is hierdoor niet tot stand gekomen.

Defence for Children vraagt de Nederlandse regering om kennis te nemen van dit belangwekkende oordeel van het Comité. De regering moet ingaan op de implicaties daarvan voor het Nederlandse systeem van passend onderwijs en vervolgens stappen nemen om een recht op inclusief onderwijs te daadwerkelijk verwezenlijken. Alle kinderen dienen volgens Defence for Children recht te hebben op toegang tot reguliere scholen die in staat zijn om aan alle kinderen goede onderwijssteuning te bieden. Defence for Children roept de regering op aan de slag te gaan met:

- de ontwikkeling van een actieplan met doelen en stappen en een tijdsplan om het recht op inclusief onderwijs daadwerkelijk te verwezenlijken
- de ontwikkeling van een wettelijke definitie van inclusief onderwijs in overeenstemming met het met het VRPH, IVRK en het ESH.

COLOFON

Passend onderwijs langs de lat van het Europees Sociaal Handvest

Analyse van het Nederlandse onderwijssysteem aan de hand van 'MDAC tegen België'

Copyright © 2019

Defence for Children

Tekst en redactie

Jacqueline Schoonheim, adviseur platform In1school

José Smits, adviseur platform In1school

Chantal Roso, juridisch medewerker Jeugdrecht Defence for Children

Timo Veldman, juridisch adviseur Jeugdrecht Defence for Children

Beeldmateriaal

Shutterstock

Ontwerp

Designink.nl, Den Haag

Publicatie

Defence for Children

Hooglandse Kerkgracht 17-G

2312 HS Leiden

Telefoon 071 516 09 80

E-mail info@defenceforchildren.nl

www.defenceforchildren.nl

Deze analyse is een uitgave van Defence for Children

Defence for Children maakt zich sterk voor het recht op inclusief onderwijs. Onderwijs waar álle kinderen, ongeacht hun achtergrond of beperking, samen kunnen leren en werken. Via het platform In1school worden goede voorbeelden van inclusief onderwijs in de praktijk gedeeld en kennis en ervaring op dit gebied uitgewisseld. Onze inzet voor inclusief onderwijs wordt mogelijk gemaakt door de Nederlandse Stichting voor het Gehandicapte Kind (NSGK).

www.in1school.nl

PLATFORM

IN  SCHOOL

www.nsgk.nl

