

Artikel

Van passend naar inclusief onderwijs?

Ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs langs de lat van het VN-verdrag Handicap

Mr. R.J.E. Stolk*

Vijf jaar geleden, op 14 juli 2016, trad het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VN-verdrag Handicap) in werking voor Nederland. Een verdrag dat geen nieuwe mensenrechten creëert voor mensen met een beperking, maar tot doel heeft dat mensen met een beperking hun recht op gelijke voet met anderen kunnen genieten (vgl. art. 1 VN-verdrag Handicap). Artikel 24 VN-verdrag Handicap, dat het recht op onderwijs bevat, bepaalt dat verdragsstaten een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus en voorzieningen voor een leven lang leren waarborgen. Wat dit precies betekent, is zowel internationaal als nationaal veelbesproken. Ook in dit tijdschrift zijn verschillende artikelen verschenen die gaan over artikel 24 VN-verdrag Handicap.¹ Dit artikel gaat allereerst in op de betekenis van het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag Handicap. Vervolgens bespreekt het de ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in Nederland op het gebied van (inclusief) onderwijs, waarbij de focus ligt op het primair en voortgezet onderwijs, en hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot het recht op onderwijs in het VN-verdrag Handicap.

* Mr. J.R.E. (Anne-Rose) Stolk is beleidsadviseur bij het College voor de Rechten van de Mens. Deze bijdrage geeft de opvattingen van de auteur weer en bindt het College op geen enkele wijze.

1 J. Schoonheim, 'Waarom een tweesporenbeleid niet spoort met het recht op onderwijs. Het IVRPH en het recht op "inclusief onderwijs"', *H&R* 2016/1, p. 9-15; M. Spinoy & J. Lievens, 'Stoian t. Roemenië: stap terug of status quo? Een EHRM-casus over het recht op inclusief onderwijs', *H&R* 2020/1, p. 23-31.

1 Het recht op onderwijs in het VN-verdrag Handicap

Artikel 24 VN-verdrag Handicap bepaalt dat verdragsstaten, om het recht op onderwijs zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, een inclusief onderwijssysteem moeten waarborgen. Kortheidshalve wordt ook wel gesproken over het recht op inclusief onderwijs. Het doel van een inclusief onderwijssysteem is dat mensen met een beperking zich optimaal kunnen ontwikkelen en daarnaast dat zij in staat worden gesteld om te participeren in de maatschappij.² Het Comité inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VN-comité Handicap) heeft in een algemeen commentaar uitleg gegeven over de betekenis van artikel 24 VN-verdrag Handicap. Volgens het VN-comité Handicap staat inclusief onderwijs tegenover gesegregeerd – of geïntegreerd onderwijs. Bij segregatie krijgen leerlingen met een beperking onderwijs in speciale scholen, zonder dat zij in contact komen met leerlingen zonder een beperking. Van integratie is sprake als het onderwijs leerlingen met een beperking plaatst op reguliere scholen in de veronderstelling dat de leerling zich aan zal passen aan het geldende onderwijssysteem.³ Bij inclusief onderwijs daarentegen kan elke leerling op gelijke voet deelnemen aan het onderwijs in een omgeving die het beste aansluit bij zijn/haar behoeften en voorkeuren, aldus het VN-comité Handicap.⁴

2 Zie art. 24 lid 1 onder b en c VN-verdrag Handicap.

3 Committee on the rights of persons with disabilities, *General comment no. 4 (2016) on the right to inclusive education*, CRPD/C/GC/4, 25 november 2016, par. 11.

4 Committee on the rights of persons with disabilities, CRPD/C/GC/4, par. 11.

1.1 Kernelementen van het recht op onderwijs

Om tot realisatie van het recht op onderwijs te komen is van belang dat de verdragsstaat verschillende elementen waarborgt. Deze elementen omvatten onder meer het verbod om mensen op de enkele grond van hun beperking uit te sluiten van het onderwijs, toegankelijkheid, ondersteuning en het treffen van redelijke aanpassingen.⁵ Bij toegankelijkheid gaat het om de toegankelijkheid van het onderwijs in brede zin. Dus niet alleen fysieke toegankelijkheid, maar bijvoorbeeld ook de toegankelijkheid van informatie en communicatie, lesmaterialen, het curriculum en lesmethoden.⁶ Daarnaast is voor het realiseren van het recht op onderwijs voor leerlingen met een beperking van belang dat binnen het regulier onderwijs de ondersteuning beschikbaar is die nodig is om hun potentieel op gelijke voet met anderen te kunnen verwezenlijken. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan ondersteuning voor de leerling zelf, maar bijvoorbeeld ook aan de beschikbaarheid van ondersteuning voor onderwijspersoneel en de beschikbaarheid van zorg en maatschappelijke dienstverlening.⁷ Deze ondersteuning in het algemene onderwijsstelsel is noodzakelijk om te zorgen dat leerlingen met een beperking niet alleen in het regulier onderwijs worden geplaatst, maar zich daar ook daadwerkelijk kunnen ontwikkelen.⁸

In sommige gevallen kan een leerling extra ondersteuning nodig hebben. Daarom moeten verdragsstaten waarborgen dat indien nodig redelijke aanpassingen worden gedaan.⁹ De definitie van een redelijke aanpassing is opgenomen in artikel 2 VN-verdrag Handicap. Het gaat om noodzakelijke en passende aanpassingen die in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat mensen met een beperking hun rechten en vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten. De redelijke aanpassing moet geen disproportionele, onredelijke of onnodige last met zich meebrengen. Of dit het geval is, zal afhangen van de concrete omstandigheden van het geval.¹⁰ In Nederland is de verplichting om redelijke aanpassingen te verrichten neergelegd in artikel 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ).

1.2 Geleidelijke verwezenlijking

Om inclusief onderwijs te realiseren is een proces van systematische hervorming nodig, waarbij aandacht is

voor veranderingen en aanpassingen van de inhoud, onderwijsmethoden, benaderingen, structuren en strategieën in het onderwijs.¹¹ Dat is een omvangrijke opgave voor verdragsstaten. Daarom geldt onder andere voor het recht op onderwijs dat de overheid steeds nader tot algehele verwezenlijking moet komen.¹² Met andere woorden gaat het om geleidelijke verwezenlijking. Dit betekent allerminst dat de verplichting een vrijblijvend karakter kent. Het is de bedoeling dat verdragsstaten zo voortvarend en doeltreffend mogelijk toewerken naar realisatie van het recht op onderwijs.¹³ Daarnaast zijn er bepaalde kernverplichtingen (*minimum core obligations*) waar verdragsstaten niet van mogen afwijken. Wat betreft artikel 24 VN-verdrag Handicap is een eerste kernverplichting dat mensen met een beperking niet op de enkele grond van hun beperking worden uitgesloten van onderwijs. Daarnaast moeten verdragsstaten waarborgen dat leerlingen met een beperking aanspraak kunnen maken op redelijke aanpassingen. De laatste kernverplichting is dat verplicht, gratis basisonderwijs beschikbaar is voor iedereen, waarbij inclusief onderwijs het uitgangspunt is.¹⁴

2 Inclusief onderwijs en speciaal onderwijs

Het VN-comité Handicap heeft opgemerkt dat het in stand houden van twee onderwijssystemen niet in overeenstemming is met deze geleidelijke verwezenlijking.¹⁵ Recent heeft het VN-comité Handicap dit standpunt nog bevestigd in zijn zienswijze over een individuele klacht die was ingediend tegen Spanje.¹⁶ Het standpunt van het VN-comité Handicap is gezien de uitleg die het geeft aan de verschillende vormen van onderwijs (segregatie, integratie, inclusie) niet verrassend. Niettemin zijn hier ook kanttekeningen bij te plaatsen. Zo is beargumenteerd dat de ondersteuningsbehoefte van sommige leerlingen met een beperking dusdanig kan zijn dat het voor hen beter is onderwijs te krijgen in een specialistische setting, omdat zij zich alleen dan optimaal kunnen ontwikkelen.¹⁷ Ook tijdens het opstellen van het VN-verdrag Handicap is er veel gediscussieerd over de vraag of

5 Art. 24 lid 2 VN-verdrag Handicap; Zie ook College voor de Rechten van de Mens, *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag Handicap. Verdere advies*, 2 november 2020, p. 10-13.

6 Committee on the rights of persons with disabilities, CRPD/C/GC/4, par. 22.

7 Committee on the rights of persons with disabilities, CRPD/C/GC/4, par. 32.

8 G. de Beco, 'Comprehensive legal analysis of article 24', in: G. de Beco et al. (red.), *The right to inclusive education in international human rights law*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, p. 79.

9 Redelijke aanpassingen kunnen ook een overbruggingsfunctie vervullen, in afwachting van hervormingen die de algemene toegankelijkheid van het onderwijs verbeteren. Zie ook: M. Spinoy & J. Lievens, 2020, p. 29.

10 Committee on the rights of persons with disabilities, CRPD/C/GC/4, par. 28-30.

11 Committee on the rights of persons with disabilities, CRPD/C/GC/4, par. 11.

12 Zie art. 4 lid 2 VN-verdrag Handicap.

13 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General comment no. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant)*, E/1991/23, 14 december 1990, par. 9; Vgl. Committee on the rights of persons with disabilities, CRPD/C/GC/4, par. 40.

14 Committee on the rights of persons with disabilities, CRPD/C/GC/4, par. 41.

15 Committee on the rights of persons with disabilities, CRPD/C/GC/4, par. 40.

16 Committee on the Rights of persons with disabilities, CRPD/C/23/D/41/2017 (*Rubén Calleja Loma en Alejandro Calleja Lucas/Spain*), 30 september 2020, par. 9.

17 D. Anastasiou, M. Gregory & J. M. Kauffman, 'Art. 24 Education', in: I. Bantekas et al. (red.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2018, p. 686-689.

speciaal onderwijs voor leerlingen met een beperking mogelijk moest blijven en of dit ook expliciet in artikel 24 VN-verdrag Handicap moest worden opgenomen. Enerzijds waren er landen die het standpunt innamen dat onderwijs voor leerlingen met een beperking in het algemene onderwijssysteem het uitgangspunt moest zijn en speciaal onderwijs een uitzondering. Daar tegenover stonden landen die van mening waren dat speciaal onderwijs altijd een mogelijkheid moest zijn.¹⁸ De uiteindelijke tekst van artikel 24 kan als een compromis worden gezien tussen de verschillende zienswijzen met betrekking tot speciaal onderwijs. Het artikel bepaalt duidelijk dat verdragsstaten een inclusief onderwijssysteem moeten waarborgen, maar hoe dit er precies uit moet zien blijkt niet uit het artikel. Er blijft zodoende ruimte voor onderwijs in specialistische setting.¹⁹ Overigens laat artikel 24 lid 3 VN-verdrag Handicap wel expliciet ruimte voor specialistisch onderwijs aan leerlingen met een visuele en/of auditieve beperking.²⁰

Ook uit de interpretatie die andere internationale toezichthouders geven aan het recht op onderwijs blijkt dat er nog geen eenduidigheid bestaat over de vraag of inclusief onderwijs betekent dat er geen speciaal onderwijs mag zijn. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Europees Sociaal Comité (ESC), beide organen binnen de Raad van Europa, geven bijvoorbeeld verschillende interpretaties. Het EHRM betreft in toenemende mate inclusief onderwijs en het VN-verdrag Handicap in zijn rechtspraak, maar laat tegelijkertijd ook veel ruimte aan verdragsstaten over hoe zij hun onderwijssysteem vormgeven.²¹ Het ESC, aan de andere kant, is strikter in zijn interpretatie en laat staten weinig ruimte voor een onderwijssysteem met zowel regulier als speciaal onderwijs.²² Ook het VN-comité inzake de Rechten van het Kind, dat de internationale toezichthouder is op de naleving van het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind (VN-kinderrechtenverdrag), stelt in een algemeen commentaar over de rechten van kinderen met een beperking dat inclusief onderwijs tot doel gesteld moet worden. Tegelijkertijd merkt het comité op dat de mate van inclusie binnen het algemene onderwijssysteem kan variëren. Waar volledige inclusie nog niet mogelijk is, moet een continuüm aan diensten worden aangeboden.²³ Hoewel

internationale toezichthouders dus nog niet eensgezind zijn over de vraag of speciaal onderwijs mogelijk moet blijven, is het een belangrijke ontwikkeling dat zij in toenemende mate aansluiting zoeken bij het VN-verdrag Handicap in hun interpretatie van het recht op onderwijs voor leerlingen met een beperking.²⁴

Dat het VN-comité Handicap in het algemeen commentaar kiest voor een strikte interpretatie van het recht op onderwijs, in die zin dat inclusief onderwijs uiteindelijk geen ruimte laat voor speciaal onderwijs, is te begrijpen. Uitgangspunt van het recht op onderwijs voor leerlingen met een beperking is dat zij in het algemene onderwijssysteem les krijgen. Dit draagt ook bij aan het bewerkstelligen van een inclusieve samenleving. Kinderen met en zonder beperking ontmoeten elkaar in een inclusief onderwijssysteem immers van jongs af aan.²⁵ Om dit te realiseren is een inclusief onderwijssysteem nodig en verdragsstaten zullen zich er dan ook voor moeten inspannen om dat te garanderen voor iedere leerling. Niettemin moet niet worden weggekeken van situaties waarin het voor de optimale ontwikkeling van de desbetreffende persoon het beste is om in een specialistische setting onderwijs te krijgen. Daarbij geldt overigens dat dit elkaar niet hoeft uit te sluiten. Er kan gedacht worden aan mengvormen van onderwijs, waarbij leerlingen onderwijs zowel in een reguliere klas als in een specialistische setting volgen.²⁶

3 Ontwikkelingen in Nederland

53

In de memorie van toelichting (MvT) bij de goedkeuringswet van het VN-verdrag Handicap is te lezen hoe artikel 24 van het verdrag door de Nederlandse overheid wordt geïnterpreteerd. Met betrekking tot het begrip 'inclusief onderwijssysteem' staat in de MvT dat inclusief betekent dat niemand wordt uitgesloten van onderwijs.²⁷ Uit de MvT blijkt eveneens dat de overheid niet voornemens is om af te stappen van het duale onderwijssysteem van regulier en speciaal onderwijs dat Nederland kent. Als argument noemt de regering dat er situaties zullen blijven bestaan waarin een leerling dusdanig behoefte heeft aan extra ondersteuning dat dit alleen geboden kan worden in het speciaal onderwijs.²⁸ Wel spreekt de regering de verwachting uit dat het passend onderwijs de mogelijkheden voor leerlingen met een beperking om naar het regulier onderwijs te gaan zal vergroten.²⁹

18 Fifth session of the Ad hoc committee on a comprehensive and integral international convention on the protection and promotion of the rights and dignity of persons with disabilities, *Report of the working group to the Ad hoc committee*, A/AC.265/2004/WG/1.

19 G. de Beco, 'Comprehensive legal analysis of article 24', in: G. de Beco et al. 2019, p. 66.

20 D. Anastasiou, M. Gregory & J. M. Kauffman, 'Art. 24 Education', in: I. Bantekas et al. 2018, p. 698.

21 EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2018:1218DEC000228217 (*Dupin/Frankrijk*); EHRM 25 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD000028914 (*Stoian/Roemenië*). Zie ook College voor de Rechten van de Mens, *Verdiepend advies* 2020, p. 19-20.

22 ECSR 9 september 2020, nr. 141/2017 (*International Federation for Human Rights and Inclusion Europe/België*), par. 167; ECSR 29 maart 2018, nr. 109/2014 (*MDAC/België*), par. 61.

23 Committee on the Rights of the Child, *General comment no. 9 (2006): the rights of children with disabilities*, CRC/C/GC/9, 27 februari 2007, par. 67.

24 Zie in dit kader ook College voor de Rechten van de Mens, *Verdiepend advies* 2020, p. 19-23.

25 G. de Beco, 'Comprehensive legal analysis of article 24', in: G. de Beco et al. (red.), *The right to inclusive education in international human rights law*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, p. 70.

26 Zie ook College voor de Rechten van de Mens, *Verdiepend advies* 2020, p. 11-12.

27 *Kamerstukken II* 2013/14, 33992-(R2034), nr. 3, p. 71.

28 *Kamerstukken II* 2013/14, 33992-(R2034), nr. 3, p. 71-72.

29 *Kamerstukken II* 2013/14, 33992-(R2034), nr. 3, p. 72.

De uitleg die door de regering is gegeven aan artikel 24 VN-verdrag Handicap is zodoende niet in lijn met de interpretatie van het VN-comité Handicap. Integendeel, de regering geeft expliciet aan dat zij niet wil afstappen van het duale onderwijssysteem. Het is dan ook interessant om te bezien of deze interpretatie, vijf jaar na inwerkingtreding van het VN-verdrag Handicap, nog steeds leidend is in het onderwijsbeleid in Nederland, of dat er inmiddels stappen zijn gezet in de richting van inclusief onderwijs.

3.1 Ontwikkelingen in de afgelopen jaren

De inwerkingtreding van het VN-verdrag Handicap was het startschot voor de verdere implementatie van het verdrag in Nederland, waaronder het recht op onderwijs. Om de verwezenlijking van het verdrag te bewerkstelligen is door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het programma 'Onbeperkt Meedoen!' opgesteld. Onderwijs is een van de actielijnen binnen dit programma en heeft als doel dat alle kinderen toegang hebben tot onderwijs en daarbinnen een aanbod krijgen dat bij hen past.³⁰ Bij de start van het programma is aangegeven welke verschillende activiteiten er binnen de actielijn onderwijs worden ontplooid. Zo moet door middel van dialogen meer duidelijkheid gecreëerd worden over de betekenis van inclusiever onderwijs. Daarnaast wil de regering de samenwerking tussen verschillende soorten scholen stimuleren en meer mogelijkheden voor maatwerk creëren. Ook zijn er plannen om de samenwerking tussen onderwijs en zorg te verbeteren.³¹

De afgelopen jaren zijn deze plannen nader uitgewerkt. Scholen voor basis- en speciaal onderwijs konden zich bijvoorbeeld aanmelden om toe te werken naar integratie van het speciaal onderwijs op een basisschool.³² Daarnaast zijn er verschillende plannen en maatregelen aangekondigd om de samenwerking tussen zorg en onderwijs te verbeteren.³³ In de jaarlijkse voortgangsrapportages over het passend onderwijs is te lezen op welke manieren de regering het passend onderwijs wil verbeteren. Verschillende van deze plannen, zoals bijvoorbeeld het uitbreiden van de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van onderwijstijd, kunnen ook de toegang tot het regulier onderwijs voor leerlingen met een beperking bevorderen.³⁴ Niettemin heeft de regering de afgelopen jaren benadrukt dat met het passend onderwijs geen inclusief onderwijs wordt beoogd.³⁵ Door verschillende organisaties is hier kritiek op geuit. Zo heeft de Onderwijsraad in zijn eerste advies in het kader van de Evaluatie passend onderwijs gewezen op de mogelijk-

ke fricties tussen de uitwerking van het passend onderwijs en de verplichtingen uit het VN-verdrag Handicap en de WGBH/CZ.³⁶ Het College voor de Rechten van de Mens (College) stelde in zijn jaarlijkse rapportage over het VN-verdrag Handicap in 2017 dat het passend onderwijs niet geschikt is om inclusief onderwijs te realiseren. De overheid zou inclusief onderwijs als uitgangspunt moeten nemen bij het maken en uitvoeren van onderwijsbeleid.³⁷

3.2 Huidige stand van zaken

Inmiddels is het vijf jaar later. Een goed moment om te bezien welke stappen er in Nederland zijn gezet als het gaat om de realisatie van het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag Handicap. De evaluatie van het passend onderwijs in 2020 is in dit kader een belangrijk ijkpunt. Zeker nu was aangekondigd dat bij de evaluatie een visie op inclusiever onderwijs zou worden betrokken.³⁸ Het eindrapport van de Evaluatie passend onderwijs laat zien dat er nog verschillende knelpunten bestaan die de realisatie van inclusief onderwijs belemmeren. Zo zijn er nog steeds situaties waarin scholen hun zorgplicht proberen te ontwijken en blijft het ingewikkeld om de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp beter te organiseren. Daarnaast is ook het aantal 'thuiszitters' niet teruggedrongen en lijkt zelfs sprake van een toename.³⁹ Ook andere cijfers laten een niet rooskleurig beeld zien. De afgelopen jaren is er een toename in het aantal leerlingen dat naar het speciaal onderwijs gaat en ook het aantal ontheffingen van de leerplicht op grond van een lichamelijke of psychische beperking is de afgelopen jaren toegenomen.⁴⁰ Kortom, er moet nog een hoop gebeuren om het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag Handicap in Nederland te realiseren.

Anderzijds zijn er ook positieve ontwikkelingen. In de periode voorafgaand aan de Evaluatie passend onderwijs is in toenemende mate aandacht geweest voor inclusief onderwijs. Zo is vanuit het onderwijsveld de beweging 'naar inclusiever onderwijs' gestart.⁴¹ Er zijn ook al verschillende scholen die actief werk maken van inclusiever onderwijs, ondanks knelpunten die zij hier bij ervaren.⁴² Ook in de politiek is er in toenemende mate aandacht voor inclusief onderwijs. Een motie die oproept een brede coalitie te vormen om te komen tot

30 Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, *Programma VN-verdrag Onbeperkt meedoen! Implementatie VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap*, juni 2018, p. 19.

31 Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2018, p. 20-21.

32 Zie art. 2 Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs (vervallen). Inmiddels vervangen door Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs 2020, *Stcrt.* 2020, 34587.

33 *Kamerstukken II* 2016/17, 31497, nr. 242, p. 13-16.

34 *Kamerstukken II* 2017/18, 31497, nr. 262, p. 13.

35 *Kamerstukken II* 2018/19, 31497, nr. 310, p. 4.

36 Onderwijsraad, *Advies passend onderwijs*, 5 december 2016, p. 4-5.

37 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*, december 2017, p. 20.

38 Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, *Voortgangsrapportage 2019 Onbeperkt meedoen!*, juni 2019, p. 22.

39 G. Ledoux & S. Waslander, *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport*, mei 2020, p. 17-27.

40 S. Borggreve & B. de Lange, *Trends in passend onderwijs 2011-2019*, 24 augustus 2020; Toelichting bij het (consultatie)voorstel van Wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Leerplichtwet BES en enige andere onderwijswetten in verband met het aanscherpen van de procedure voor vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden (www.internetconsultatie.nl/vrijstellingleerplicht).

41 Naar inclusiever onderwijs, op weg naar meer inclusief onderwijs in po, vo en mbo (www.naarinclusieveronderwijs.nl/).

42 D. van Veen & P. van der Steenhoven, *Werken aan inclusiever basisonderwijs*, mei 2021.

inclusief en goed onderwijs voor ieder kind is met ruime meerderheid van stemmen aangenomen door de Tweede Kamer.⁴³ Belangrijk in het kader van de Evaluatie passend onderwijs is ook het rapport 'Steeds inclusiever' van de Onderwijsraad. In dit rapport doet de Onderwijsraad verschillende aanbevelingen om in Nederland tot inclusiever onderwijs te komen. Inclusiever onderwijs betekent volgens de Onderwijsraad dat leerlingen met een beperking de ondersteuning en toerusting krijgen die zij nodig hebben. Daarnaast betekent het dat deze leerlingen thuisnabij onderwijs kunnen volgen, gezamenlijk met leerlingen zonder een beperking.⁴⁴ Om dit te bereiken doet de Onderwijsraad verschillende aanbevelingen, waaronder het waarborgen van ondersteuning en toerusting op alle scholen, het meer met elkaar verbinden van het regulier en speciaal onderwijs en het in lijn brengen van beleid en regelgeving met het streven naar inclusiever onderwijs.⁴⁵

Dat de evaluatie van het passend onderwijs als het moment wordt gezien om het stelsel door te ontwikkelen richting inclusief, of inclusiever, onderwijs blijkt uit de adviezen en rapporten die door verschillende organisaties zijn uitgebracht. Zo heeft het College een verdiepend advies uitgebracht over het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag Handicap. Volgens het College is het opstellen van een overkoepelend kader met daarin een visie en stappenplan met bijbehorend tijdpad noodzakelijk om de stap naar inclusief onderwijs te zetten.⁴⁶ Daarnaast heeft de Kinderombudsman onderzoek gedaan naar de ervaringen van kinderen met passend onderwijs en concludeert het dat de ondersteuning voor kinderen met een meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoefte niet adequaat en toegankelijk genoeg is. Een van de aanbevelingen in het rapport is om inclusief onderwijs als einddoel van passend onderwijs te stellen, conform de verplichtingen uit mensenrechtenverdragen, en een plan te maken om dat te realiseren.⁴⁷ Defence for Children doet een vergelijkbare aanbeveling in zijn advies waarin het vanuit een kinderrechtenperspectief pleit voor inclusief onderwijs.⁴⁸

4 Inclusief onderwijs als stip op de horizon?

De gewenste stap richting inclusiever onderwijs gaat ook gezet worden, zoals blijkt uit de uitgebreide beleidsnota van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) naar aanleiding van de Evaluatie

passend onderwijs. In deze beleidsnota zet het ministerie uiteen, naast verschillende verbeterpunten voor passend onderwijs zelf, hoe het toe wil werken naar inclusiever onderwijs.⁴⁹ Er moeten inclusievere onderwijsvoorzieningen komen, zodat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte vaker naar dezelfde school kunnen, in dezelfde klas zitten en elkaar ontmoeten. Specialistische voorzieningen zullen blijven bestaan voor leerlingen die zich daar beter kunnen ontwikkelen.⁵⁰ Om dit alles te realiseren komt er een routekaart waarin staat hoe de komende vijftien jaar naar inclusiever onderwijs wordt toegewerkt. In die routekaart zal onder andere aandacht zijn voor de rollen van verschillende actoren in het onderwijs, het toezichtskader van de Onderwijsinspectie en de toegankelijkheid van onderwijshuisvesting. Eerste belangrijke stappen zijn inmiddels ook gezet. Zo ligt er een wetsvoorstel dat beoogt dat de vrijstelling van de leerplicht op grond van een lichamelijke of psychische beperking alleen dan wordt toegekend als dit in verband met de beperking(en) van de leerling onvermijdelijk is. Hoewel bij dit voorstel nog verschillende kanttekeningen te plaatsen zijn,⁵¹ is het een goede ontwikkeling met het oog op de realisatie van het recht op onderwijs voor ieder kind. Ook het voortzetten van de experimenteerregeling die samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs mogelijk maakt, is voor het realiseren van inclusief onderwijs belangrijk.⁵² In de beleidsnota is daarnaast aangegeven dat de routekaart zal ingaan op de verdragsverplichtingen die volgen uit het VN-verdrag Handicap en het VN-kinderrechtenverdrag.⁵³ Dit laatste is van wezenlijk belang, omdat zo inzichtelijk wordt gemaakt hoe de verschillende maatregelen en plannen volgens de overheid bijdragen aan de (geleidelijke) verwezenlijking van artikel 24 VN-verdrag Handicap. In dat opzicht is het cruciaal dat mensen met een beperking en hun (representatieve) organisaties in dit proces kunnen participeren, conform de verdragsverplichting uit artikel 4 lid 3 VN-verdrag Handicap.

5 Conclusie

Ten tijde van de inwerkingtreding van het VN-verdrag Handicap in Nederland was recent het nieuwe onderwijssysteem van passend onderwijs ingevoerd. Met als belangrijk uitgangspunt: regulier onderwijs waar het kan en speciaal onderwijs als het moet. Meerdere keren

43 Kamerstukken II 2018/19, 31497, nr. 327; *Handelingen II* 2018-19, 102, item 61, p. 2.

44 Onderwijsraad, *Steeds Inclusiever*, 2020, p. 26.

45 Onderwijsraad, 2020.

46 College voor de Rechten van de Mens, *Verdiepend advies* 2020, p. 34.

47 De Kinderombudsman, *Van passend naar inclusief. Kinderen over hun perspectief op passend onderwijs*, 24 september 2020, 45-47.

48 Defence for Children, *Op weg naar inclusief onderwijs als dagelijkse realiteit. Een kinderrechtenkader*, november 2020.

49 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Beleidsnota. Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs*, november 2020.

50 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020, p. 62-63.

51 College voor de Rechten van de Mens, *Advies over het voorstel houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Leerplichtwet BES en enige andere onderwijswetten in verband met het aanscherpen van de procedure voor vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden*, 1 oktober 2020; *Ieder(in), Reactie op wijziging leerplichtwet 1969 vrijstelling bij lichamelijke of psychische gronden*, 28 september 2020.

52 wetten.nl – Regeling – Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs – BWBR0040770 (overheid.nl).

53 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020, p. 66.

is door de overheid benadrukt dat met passend onderwijs geen inclusief onderwijs wordt nagestreefd. Ook uit de MvT bij de goedkeuringswet van het VN-verdrag Handicap blijkt dat de overheid artikel 24 VN-verdrag Handicap anders interpreteert dan het VN-comité Handicap. Er wordt vastgehouden aan een duaal onderwijsstelsel van zowel regulier als speciaal onderwijs. Hoewel er breder discussie bestaat over de vraag of inclusief onderwijs betekent dat er geen speciaal onderwijs meer mag zijn, laat dit onverlet dat verdragsstaten de verplichting hebben om het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag Handicap (geleidelijk) te realiseren. En dat betekent naar mijn mening het toewerken naar een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus van het onderwijs. Er is dan ook terecht kritiek geuit dat de overheid het lang achterwege heeft gelaten om een visie en stappenplan te ontwikkelen over hoe zij dit wil aanpakken. Recente ontwikkelingen laten echter een verschuiving zien in het denken over inclusief onderwijs binnen de overheid. Er is een dialoog tot stand gekomen over inclusiever onderwijs en de overheid heeft aangekondigd een routekaart naar inclusiever onderwijs te ontwikkelen. Hoewel de regering vasthoudt aan het uitgangspunt dat speciaal onderwijs in bepaalde gevallen mogelijk moet blijven, biedt deze routekaart wel perspectief om belangrijke stappen vooruit te zetten in het realiseren van artikel 24 VN-verdrag Handicap. Daarbij is wel noodzakelijk dat bij het opstellen van deze routekaart en andere maatregelen aandacht is voor het VN-verdrag Handicap, zodat inzichtelijk wordt gemaakt hoe deze maatregelen volgens de overheid bijdragen aan het realiseren van het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag Handicap.