

Handreiking onderwijsvisie

11 november 2024

Wethouders Onderwijs: B. Wormgoor en H. van der Noordt

Adviseurs: Tessa Pierik, Wim Luigjes, Olaf Horsman

Aanleiding en doelstelling

Als gemeente hebben we de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting, jeugdgezondheidszorg op school, zorg in onderwijs (ZIO), leerplicht, voor en vroegschoolse educatie (VVE) en onderwijs aan nieuwkomers. Onze gemeentelijke visie op onderwijs ondersteund ons om op bovenstaande thema's samenhangend onderwijsbeleid te voeren.

Deze handreiking is geschreven voor onderwijsbestuurders en bestuurders van samenwerkingsverbanden om duiding te geven aan de onderwijsvisie in het licht van de ontwikkelingen naar een inclusieve gemeente.

Terugblik

Sinds de wet Passend Onderwijs is ingevoerd in 2014, waarna de transitie van de Jeugdzorg volgde in 2015, veranderende er veel voor gemeenten en het onderwijs. De Rijksoverheid zegt het volgende over de doelstellingen van de verschillende wetten:

- “De Jeugdwet is bedoeld voor jeugdigen (kinderen en jongeren) en hun ouders die ondersteuning nodig hebben bij het opgroeien of bij de opvoeding. Het gaat om jeugdigen tot leeftijd van 18 jaar”.
- “Het doel van de Wet passend onderwijs is dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd. De wet gaat over het stelsel van voorzieningen voor leerlingen, die extra ondersteuning nodig hebben in het funderend onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs”.

Vanuit het samenwerkingsverband (SWV) wordt er gekeken naar de ondersteuningsbehoefte van kinderen binnen het onderwijs. Het samenwerkingsverband gaat over de toewijzing van extra hulp op school. De aanvraag voor extra ondersteuning verloopt via de school waar een kind staat ingeschreven. In het samenwerkingsverband maken scholen afspraken over hoe de extra ondersteuning voor kinderen geregeld is en hoe het beschikbare geld hiervoor verdeeld wordt. Deze afspraken worden vastgelegd in een ondersteuningsplan. Wanneer je naar de Jeugdwet kijkt dan komt naar voren dat de Jeugdwet bepaalt dat er een goede afstemming moet zijn tussen

(samenwerkingsverbanden van) primair en voortgezet onderwijs en gemeenten. “Over het onderwijsondersteuningsplan én over het gemeentelijke plan voor de jeugdhulp. Dezelfde bepaling is opgenomen in de Wet passend onderwijs. Beide wetten zijn namelijk opgesteld als zogenoemde spiegelwetten. Ze hebben een gezamenlijke achterliggende gedachte: effectiever, sneller en preventiever hulp bieden”.

Landelijke ontwikkeling

Bij de evaluatie van de Wet op passend onderwijs in 2020 werd duidelijk dat het beter kan. In het verlengde van de ontwikkeling naar passend onderwijs ligt de beweging naar inclusief onderwijs waarin wordt gewerkt aan gelijke kansen voor alle kinderen en jongeren. Het wordt tevens gezien als een kans om de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs- en zorgstelsel verder te verbeteren. De belangrijkste verschillen tussen passend- en inclusiever onderwijs hebben invloed op de doorontwikkeling van onze gemeentelijk onderwijsvisie en opgave vanuit het rijk:

- Binnen passend onderwijs gaan kinderen en jongeren met een ondersteuningsbehoefte naar het gespecialiseerd onderwijs. Binnen inclusief onderwijs zijn alle kinderen en jongeren welkom op een reguliere school dichtbij huis.
- Binnen passend onderwijs moet hulp vanuit het gespecialiseerd onderwijs of de zorg aangevraagd worden. Het kind of de jongere krijgt deze hulp meestal niet op de eigen school. Binnen inclusief onderwijs kan het schoolteam van de school deze hulp zelf bieden aan de kinderen en jongeren die dat nodig hebben. Het schoolteam ondersteunt ook de leraar.
- Binnen passend onderwijs kunnen jongeren die naar het voortgezet speciaal onderwijs gaan meestal niet alle vakken en profielen kiezen. Hierdoor kunnen ze soms niet de opleiding doen die ze willen. Binnen inclusief onderwijs kunnen jongeren met een ondersteuningsbehoefte dezelfde vakken en profielen kiezen als de andere jongeren op hun school.

Thema's voor de gezamenlijke ontwikkelagenda voor inclusie en inclusiever onderwijs

Sinds 2016 dient elke gemeente een lokale inclusie-agenda op te stellen. Deze verplichting komt voort uit de ratificatie van het VN-verdrag Handicap. Met de ratificatie van dit mensenrechtenverdrag is aan de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet de verplichting toegevoegd om in het periodiek plan op te nemen hoe de gemeenteraad uitvoering geeft aan het verdrag. 'Onderwijs en ontwikkeling' is één van de zes levensdomeinen van deze lokale inclusie-agenda.

De verplichte Op Overeenstemming Gerichte Overleggen (OOGO's) tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in het primair en secundair onderwijs, waarin bestuurlijke afstemming van plannen op het gebied van Passend onderwijs en Jeugd centraal staat, bieden een uitgelezen kans om een gezamenlijke ontwikkelagenda op te stellen voor inclusie en het werken aan inclusiever onderwijs. We noemen hieronder de onderwerpen die daarbij van belang zijn, gaan in op zaken die voor inclusiever onderwijs specifieke aandacht behoeven en geven daarbij enkele voorbeelden en tips.

De afgebopte twee jaren zijn vanuit het rijk verschillende handreikingen geschreven voor gemeenten om bij te dragen aan de ontwikkeling naar inclusief onderwijs. In 2023 de Handreiking ontwikkelagenda Inclusiever Onderwijs voor gemeenten en samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs werd o.a. de rol van het OOGO uitgelicht: *"In het OOGO liggen bij uitstek kansen om samen te werken aan inclusiever onderwijs in een inclusieve gemeente. De school is een bouwplaats van de samenleving en inclusie houdt immers niet op na schooltijd".*

Hierin werden devolgende gezamenlijke thema's gesteld:

Onderwerpen samenwerkingsagenda OOGO onderwijs - jeugd voor inclusiever onderwijs

- Leerlingenvervoer
- Inclusieve onderwijshuisvesting
- Jeugdhulp/zorg in de ondersteuningsstructuur van het onderwijs
- Overgangen tussen voorschoolse voorzieningen en zorg, onderwijs en arbeidsmarkt

In maart 2023 ontwikkelde het rijk in een brief genaamd: 'Contouren werkagenda Route naar inclusief onderwijs 2035', kortweg de werkagenda inclusief onderwijs. De werkagenda inclusief onderwijs gaf meer richting aan de beweging naar inclusief onderwijs. Het onderwijsveld en de Tweede kamer vroegen om deze richting verder te concretiseren. Met het beleidskader 'Met elkaar voor alle kinderen en jongeren werken aan een inclusieve leeromgeving' is de ambitie voor inclusief onderwijs uit de werkagenda inclusief onderwijs verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Deze kwam uit in april 2024. Na deze laatste genoemde werd in juli 2024 ook een programma van

eisen opgesteld voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Hierin wordt benadrukt dat “het doel van het ministerie van OCW met het herzien van het programma van eisen is om meer duidelijkheid en overzicht te geven aan schoolbesturen en samenwerkingsverbanden waar zij wettelijk verantwoordelijk voor zijn en wat er minimaal van hen wordt verwacht. In de toekomst zal het ministerie van OCW dit programma van eisen regelmatig bijstellen om nieuwe wettelijke eisen hier een plek in te geven”.

Passend en inclusief onderwijs

Dit programma van eisen bevat een overzicht van huidige wettelijke taken voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in het kader van passend onderwijs. Met de reeds ingezette beweging naar inclusief onderwijs kan in de toekomst wet- en regelgeving worden veranderd. Dit zal dan ook leiden tot een herziening van dit programma van eisen.

In het beleidskader Met elkaar voor alle kinderen en jongeren is de ambitie voor inclusief onderwijs in 2035, zoals beschreven in de Contouren werkagenda Route naar inclusief onderwijs 2035, nader geconcretiseerd. Het beleidskader maakt duidelijk wat onder inclusief onderwijs wordt verstaan en wat de kenmerken zijn van een inclusieve leeromgeving.

In de beweging naar inclusief onderwijs wordt de verbinding gezocht met andere beleidsprogramma's die raken aan inclusief onderwijs. Dit betreft naast passend onderwijs, onder andere kansengelijkheid en de Hervormingsagenda jeugd. Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hebben op dit moment al een bijzondere rol in deze beweging en sluiten hier in hun ambitievorming al op aan, binnen de bestaande kaders.

De gemeente Berkelland - Visie op inclusief onderwijs

De gemeente Berkelland zet zich in voor een zelfredzame, diverse en inclusieve samenleving. Dit is onder andere verwoord in het beleidskader sociaal domein, De Lokale Inclusie Agenda, Uitvoeringsvisie Voormekaar en 'de Berkellandse Koers'. Inclusief onderwijs is een belangrijk onderdeel van een inclusieve samenleving. De visie van Berkelland op onderwijs is dan ook een visie op inclusief onderwijs:

Wij streven naar optimale ontwikkelkansen voor alle kinderen en jongeren die in Berkelland wonen. School vormt – naast het gezin en de leefomgeving – de pedagogische basis waarin zij opgroeien en zich ontwikkelen. Daarom vinden wij het belangrijk dat leerlingen zoveel mogelijk samen leren op dezelfde school en dichtbij huis. Samen, dus onafhankelijk van culturele, lichamelijke, verstandelijke of gedragsmatige verschillen. De toegankelijkheid en kwaliteit van het reguliere onderwijs willen we daarom als gemeente versterken. Wanneer we reguliere scholen inclusiever vormgeven, ontstaat er een meer getrouwe afspiegeling van de maatschappij die voor eenieder een voorbeeld schetst van verschillen tussen mensen en die tolerantie vergroot. De kans op arbeidsparticipatie wordt vergroot en daarmee doen we iets aan het grote tekort op de arbeidsmarkt. Bovendien normaliseren we zo: we rekken 'de norm' op en jeugdigen hoeven zich

niet meer aan te passen aan een te strikte norm. Daarvoor is een intensieve samenwerking nodig tussen regulier en speciaal onderwijs en tussen onderwijs en zorg. We bewegen daarbij van een individuele benadering naar een meer context- en groepsgerichte benadering. Want als ondersteuning groepsgericht wordt aangeboden is niemand de uitzondering. Zo krijgt iedere jeugdige optimale kansen om deel te nemen aan de samenleving, tijdens school en krijgt iedere jeugdige later kansen op de arbeidsmarkt.

Het speciaal onderwijs zien we als tijdelijke specialistische onderwijsvoorziening waarbij de inzet gericht is op terugkeer naar het regulier onderwijs. Dit zijn onderwijsvoorzieningen die kleinschalig zijn en antwoord geven op (tijdelijke) maatwerkvragen waarbij de reguliere context nu echt niet dienend is (te maken) voor de jeugdige en waarmee schooluitval (thuiszitten) voorkomen wordt. Speciaal onderwijs is nabij (loopafstand) regulier onderwijs om samenwerkingsmomenten mogelijk te maken.

Deze visie op onderwijs krijgt gestalte in divers beleid: VVE, kansengelijkheid, leerrecht, leerplicht, leerlingvervoer, kleinscholenbeleid.

Stand van zaken 2024

De betekenis van deze visie op onderwijs op het terrein van nieuwkomers, onderwijshuisvesting en zorg in onderwijs hebben we nader uitgewerkt in de onderwijsvisie. De snelheid waarmee deze Berkellandse visie kan worden geeffectueerd hangt af van onze betrokken onderwijspartners. Onze samenwerkingsverbanden werken ieder vanuit hun eigen ontwikkelingsfase. Ook de ontwikkeling van scholen (onderwijsteams) zijn divers, dit is ook het landelijk beeld. Deze gemeente streeft naar het zijn een inclusieve gemeente, stap voor stap op naar een toekomst waarin we separatie voorkomen en alle Berkellandse jeugd thuisnabij onderwijs kan volgen.

Aanvragen voor jeugdhulp of onderwijshuisvesting of ontwikkelingen op deze gebieden of nieuwkomersonderwijs zullen we vanuit deze scope benaderen. Deze visie is onze leidraad, onze menselijke maat zal mede bepalen waar we af moeten wijken. Ook als we ons geconfronteerd zien met het niet beschikbaar hebben van geschikt onderwijsvastgoed of randvoorwaarden die onoverkomelijk zijn zullen we samen met samenwerkingsverbanden en schoolbesturen optrekken naar tussenoplossingen op weg naar een inclusieve gemeente Berkelland.

Bijlage 1

Wettelijke verplichtingen en taken gemeenten in onderwijs

Onderwijs is een grondrecht. De gemeente heeft een aantal wettelijke taken om onderwijs voor iedereen toegankelijk te maken. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor:

- de schoolgebouwen - onderwijshuisvesting
- leerlingenvervoer
- onderwijsachterstandenbeleid
- leerplicht

Ook moeten gemeenten ieder kind in staat stellen fysiek naar de school toe te kunnen gaan.

Gemeenten en schoolbesturen werken veel samen aan deze taken. Zo ook om onderwijsachterstanden bij kinderen tegen te gaan. **De gemeente is wettelijk verplicht om scholen bij te staan bij hun zorgplicht.** Die verplichtingen komen voort uit de **Jeugdwet en uit de Wet passend onderwijs.**

Op grond van de Jeugdwet is de gemeente sinds 2015 verantwoordelijk voor alle ondersteuning, hulp en zorg voor de jeugd. De gemeente moet daarvoor een jeugdbeleidsplan opstellen. De gemeenteraad stelt dat vast.

Het samenwerkingsverband moet het ondersteuningsplan afstemmen op het jeugdbeleidsplan van de gemeente. Dat gebeurt in het OOGO: op overeenstemming gericht overleg. De Jeugdwet en de Wet passend onderwijs stellen dit OOGO verplicht als overleg tussen samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeentebestuurders.

Ieder kind moet zonder achterstand aan de basisschool kunnen beginnen. In 2010 is daarom de **Wet ontwikkelingskansen** door kwaliteit en educatie (Wet OKE) in het leven geroepen. **De gemeente is verplicht een goed educatief aanbod te hebben voor peuters tussen 2,5 en 4 jaar** oud. Deze voor- en vroegschoolse educatie (vve) is deel van het **onderwijsachterstandenbeleid.** Gemeente en schoolbesturen maken hier afspraken over, vaak in de zogenaamde Lokale Educatieve Agenda.

De **Leerplichtwet** verplicht kinderen tot het einde van het schooljaar waarin ze 16 worden, naar school te gaan. Voor jongeren die op hun 16^e nog geen diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger (startkwalificatie) hebben, geldt totdat zij 18 zijn de wettelijke kwalificatieplicht. **De gemeente moet een of meer leerplichtambtenaren in dienst hebben** die erop toezien dat ouders en jongeren de leer- en kwalificatieplicht tot hun 18^e naleven. Het kabinet wil de leeftijd voor de kwalificatieplicht verhogen naar 21 jaar.

Waar de gemeente wettelijk voor verantwoordelijk voor is, is het huisvesten van scholen binnen de gemeente (artikel 95 WPO en artikel 76f WVO).

In de Grondwet is vastgelegd dat de gemeente moet zorgen voor een 'genoegzaam aantal openbare scholen' (artikel 23 lid 4 Grondwet). Dit betekent dat ieder kind in de gemeente de keuze moet kunnen maken om naar een openbare school te gaan. Soms staat de positie van openbaar onderwijs onder druk, bijvoorbeeld bij daling van het aantal leerlingen of bij fusies tussen openbare en bijzondere scholen.

In artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en in artikel 42b van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) staat de rol van de gemeenteraad bij het in stand houden van openbare scholen. Zo heeft de gemeenteraad de taak om leden van de raad van toezicht te benoemen.

Bijlage 2

Betekenis van de visie op onderwijs aan nieuwkomers

We streven naar inclusie en het mixen van verschillende doelgroepen nieuwkomers. Ook bij onderwijs aan nieuwkomers streven hiernaar opdat verschillende culturen elkaar ontmoeten. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat we één of meerdere Internationale Schakel Klassen/scholen (ISK) met het voortgezet onderwijs in één van de grotere kernen inrichten. Voor het primair onderwijs richten we Taal Schakel Klassen (TSK) in in de reguliere basisscholen. Zo stimuleren we zelfredzaamheid, participatie en integratie van nieuwkomers enerzijds en culturele ontwikkelkansen voor Berkellandse kinderen anderzijds. We werken vanuit ons lokale beleid regionaal samen en hebben ook in de samenwerking met het COA voor de opvang van asielzoekers en AMV-ers oog voor integraliteit

Betekenis van de visie op onderwijshuisvesting

De gemeente Berkelland staat voor inclusieve onderwijsvoorzieningen waarbij jeugdigen dichtbij huis (thuisnabij) onderwijs kunnen volgen dat past. Het speciaal onderwijs zien we als tijdelijke specialistische onderwijsvoorziening waarbij de inzet gericht is op terugkeer naar de reguliere basis. Dit zijn onderwijsvoorzieningen die kleinschalig zijn en antwoord geven op (tijdelijke) maatwerkvragen waarbij de reguliere context nu echt niet dienend is (te maken) voor de jeugdige en waarmee schooluitval (thuiszitten) voorkomen wordt. Speciaal onderwijs is nabij (loopafstand) regulier onderwijs (in de kern/ maatschappij) om ook daadwerkelijk gehoor te kunnen geven aan samenwerkingsmomenten. We zetten in op inclusie waarbij er zo min mogelijk separate onderwijsvoorzieningen voor selecte groepjes gecreëerd worden. Dat betekent dat we in inclusieve schoolgebouwen investeren. Voor het speciaal onderwijs investeren we in de zogenaamde 'samenbouw' tussen PO en SO en VO en VSO. Dit kan bijvoorbeeld door middel van de school-in-schoolsetting en mediumsetting. In beide settingen volgen leerlingen onderwijs binnen de muren van een reguliere school.

Deze visie heeft tevens betekenis voor de onderwijshuisvesting van scholen in de kleine kernen. Inclusiever onderwijs levert diversiteit waardoor er een meer getrouwe afspiegeling van de maatschappij is op scholen en jeugdigen leren omgaan met de diversiteit van onze samenleving. Voor onderwijs in de kleine kernen betekent dit dat we, ondanks ons uitgangspunt van thuisnabij onderwijs, de minimale leerlingaantalgrens van het rijk aanhouden in de facilitering van onderwijshuisvesting. Concreter: we houden kleine scholen in de kleine kernen in stand, mits deze voldoende aansluiten bij de visie op inclusiviteit waarin diversiteit van belang is. Dit vraagt om het minimale leerlingaantal zoals het rijk dit voorschrijft voor de rijksbasisbekostiging.

Betekenis van de visie op zorg in onderwijs

Onze visie betekent voor onze bijdrage aan zorg in onderwijs (ZIO) dat we collectieve onderwijsjeugdhulparrangementen inzetten in het regulier onderwijs. We verkennen actief met scholen in het regulier onderwijs hoe collectieve onderwijs-jeugdhulp arrangementen kunnen bijdragen aan de versterking van het regulier, inclusief onderwijs. Specialistisch onderwijs levert maatwerk. Bij het specialistisch onderwijs is het uitgangspunt dat de (maatwerk)bekostiging vanuit het samenwerkingsverband dekkend is. Is er extra niet-onderwijsgerelateerde zorg nodig voor een individuele leerling dan wordt dit bekostigd met een (kortlopende) individuele indicatie. Dit valt onder de regionale inkoopcontracten.

Vertaling naar zichtbaarheid van dit beleid

De opdracht en de ambities die we hebben zijn groot. We vertalen daarom concreet hoe we deze in ons beleid terugzien:

- We zien een terugloop van indicaties in het speciaal onderwijs en een groep van collectieve indicaties in het regulier onderwijs (collectief arrangeren).
- We zien een krimp in het marktaandeel van specialistische onderwijsvoorzieningen en groei van reguliere onderwijspartners.
- We zien krimp van het aantal jeugdigen met een ontheffing van de leerplicht en thuiszitters.
- We zetten actief in op samenwerking tussen het lokale bedrijfsleven en MBO instellingen en praktijkscholen. Meedoen is de norm.
- Op gebied van onderwijshuisvesting investeren wordt er geïnvesteerd in 'samen' scholen: (gebouwen) tussen PO en SO en VO en VSO. Nieuwbouw voor specialistische voorzieningen wordt geschraapt voor 'samenbouw'. Scholen voor speciaal onderwijs zullen 'krimpen' qua leerlingaantallen. De speciaal onderwijs scholen huisvesten we dichterbij de reguliere samenleving.