

De campus & inclusief onderwijs



Pakken we de kansen of blijven we passief?

NOORDOOSTPOLDER

MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE

Alle kinderen en jongeren hebben recht op onderwijs, als essentiële stap naar volwaardige en gelijkwaardige deelname aan de samenleving. We willen dat realiseren door een inclusief onderwijssysteem, waarbij jongeren met en zonder een extra onderwijssteuning **samen naar school gaan**. Dit vraagt onder meer om een betere verbinding en samenwerking tussen onderwijs en zorg. Zodat expertise vanuit zorg en jeugdhulp in de school beschikbaar is, waarbij de ontwikkeling van het kind centraal staat. Want hoe mooi is het als elke jongere dichtbij, met de kinderen uit de buurt, naar de school van zijn/haar keuze kan en er veel minder jongeren uren in een taxibusje hoeven om naar school te gaan. Dat we ze een plek dichtbij huis kunnen bieden waar ze zich kunnen ontwikkelen en het maximale uit zichzelf kunnen halen. Waar ze vrienden maken met kinderen uit hun buurt, waarmee ze buiten kunnen spelen. Daarom is in het coalitieakkoord afgesproken dat we streven naar inclusief onderwijs waarbij kinderen met en zonder beperking of ziekte samen naar school gaan.

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
Dennis Wiersma

Een maatschappelijke opgave die de minister verwoordde in een brief aan de gemeenten, d.d. 17 maart 2023. Veel is nog niet uitgewerkt, maar in 2035 moet deze opgave gerealiseerd zijn. De contouren van de werkagenda zijn aangegeven en na een fase van vrijblijvendheid zal er steeds meer sprake zijn van verplichting. De citaten uit deze brief geven we cursief weer.

Het grote verschil tussen het reguliere onderwijs en inclusief onderwijs is het aanbieden van zorg. Hierbij is sprake van een groepsgerichte benadering waarbij er ruimte blijft bestaan voor maatwerk, om er zo voor te zorgen dat iedere leerling zich op zijn niveau zo goed mogelijk kan ontwikkelen.

De beweging naar inclusief onderwijs is niet nieuw. Al sinds 2014 wordt via passend onderwijs gewerkt om zoveel mogelijk jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte onderwijs te bieden binnen het regulier onderwijs.

Bij passend onderwijs staat centraal wat een jongere nodig heeft om het onderwijs, waar dat kan, in een reguliere setting te volgen.

De afgelopen jaren zijn er al stappen gezet in de richting van inclusief onderwijs. Verschillende scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden werken samen - vaak samen met gemeenten en zorgorganisaties - in diverse initiatieven. Mede dankzij diverse experimenten voor samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs en de Samen naar Schoolklassen. Die experimenten en initiatieven moeten gekoesterd worden. Daarmee werken we aan de maatschappelijke opgave om te komen tot een inclusievere samenleving.

Diverse voorbeelden en initiatieven laten zien dat er geen blauwdruk te bieden is voor inclusief onderwijs. De voorbeelden laten zien dat goede verbinding en samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en zorg noodzakelijk is.

Veel moet nog uitgewerkt worden in de komende jaren om te komen tot een integrale aanpak vanuit het perspectief van de leerling. Ook zal de wetgeving hier de komende tijd op aangepast worden. Door een wetswijziging worden gemeenten verplicht een Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor onderwijshuisvesting te maken. Niet zoals ons Huisvestingsplan uit 2017, waar het gaat over stenen en kosten. De nieuwe Huisvestingsplannen worden gemaakt vanuit een gezamenlijke visie op onderwijs. Die visie is tot stand gekomen in een interactief proces tussen schoolbesturen en gemeente. De onderwijshuisvesting moet hier bij passen.

In deze visie worden niet alleen demografische ontwikkelingen en bouweisen meegenomen, maar ook de route naar inclusief onderwijs. Inclusie is zelfs de grootste opgave. De gemeente moet borgen dat bij nieuwbouw ook echt inclusief gebouwd wordt.

Gelukkig is er sprake van een gezamenlijke visie. VO, VSO en gemeente willen inclusief onderwijs. Onderwijswethouder Linda Verduin zegt daarover in mei jl.: „Ik begrijp de wens van de scholen heel goed en als ik mijn hart laat spreken dan omarm ik het idee van inclusief onderwijs helemaal. Hoe mooi is het wanneer alle jongeren op één plek onderwijs en ondersteuning krijgen.”

In de werkagenda van het ministerie om te komen tot inclusief onderwijs staat de vervolgstap omschreven:

Gemeenten hebben lokaal een belangrijke rol, vanuit wettelijke taken voor onderwijshuisvesting, leerplicht, en leerlingenvervoer en jeugdzorg en voor de verbinding met de partijen rond het onderwijs (jeugdzorg, zorg, sociaal werk/jongerenwerk, cultuur, sport, bibliotheken).

De wettelijk verplichte route voor de gemeente is om een samenwerkingsverband te vormen en met elkaar om tafel te gaan en gezamenlijk tot een visie en uitwerkingsplan te komen en daarna ook te zorgen voor passende huisvesting. Dit staat ook aangegeven in de *Handreiking ontwikkelagenda Inclusiever Onderwijs voor gemeenten*.

De bouw van de scholencampus en de renovatie/nieuwbouw van twee VSO-scholen biedt de gemeente Noordoostpolder een unieke kans om al vooruit te lopen op de realiteit van inclusief onderwijs. De minister geeft in de brief ook aan dat ze die initiatieven stimuleren en begeleiden:

De komende drie jaar werken we met diverse partijen aan het stimuleren en begeleiden van voorlopers en het opbouwen en delen van kennis. We concretiseren de ambitie 2035 nog dit jaar, waarna uw Kamer hierover (inclusief monitoring en evaluatie) wordt geïnformeerd. Zo bewegen we naar een fase waarin de vrijblijvendheid steeds meer afneemt. Uiterlijk in de laatste fase vanaf 2029, of zoveel eerder als mogelijk, gelden meerdere verplichtingen rondom de uitvoering. We gebruiken deze periode om wet- en regelgeving aan te passen, om het bieden van inclusief onderwijs makkelijker te maken.

Het college stelt echter voor om deze kansen niet te pakken en wil in de campus het VSO niet integreren. Het zou allemaal te duur worden. Hiermee wordt het dringende opdracht van de minister aan de gemeente terzijde gelegd waarin het belang van het kind wordt benadrukt.

Ambitie en actielijnen

We zetten een ambitie voor inclusief onderwijs in 2035 neer – met daarbij een sterke verbinding tussen onder meer onderwijs en zorg, zorgpartners en gemeenten.

*Het lijkt lang om in 13 jaar naar inclusief onderwijs in 2035 toe te werken, maar een wezenlijke verandering vraagt tijd en tegelijkertijd ook om tempo. **Elk kind wat belemmerd wordt in zijn of haar ontwikkeling is er immers één te veel.***

De gevolgen van het voorstel dat aan de gemeenteraad wordt gedaan willen we daarom analyseren en toetsen aan de drie pijlers van inclusief onderwijs:

1. leerlingen met een beperking krijgen de benodigde ondersteuning en toerusting om naar school te kunnen;
2. hun school is dichtbij huis;
3. en leerlingen volgen onderwijs samen met leerlingen zonder een beperking.

> Het ontwerp

Aan de gemeenteraad zijn intussen al twee ontwerpen voorgelegd voor de nieuwe campus. Voortkomend uit de overeenkomst, de programma's van eisen en de Integrale Huisvestingsvisie van de gemeente uit 2017. Het gaat vooral over stenen en geld. In de nieuwe Integrale Huisvestingsvisies staat de gezamenlijke visie centraal en de gemeente biedt de huisvesting die hierbij past. Zo'n zestig procent van de Nederlandse gemeenten is al bezig met deze nieuwe Integrale Huisvestingsvisie, vooral ook om de realisering van inclusief onderwijs mogelijk te maken. De gemeente Noordoostpolder heeft die stap nog niet gezet. Het aanbieden van huisvesting die niet past bij de gezamenlijke visie van de scholen en de gemeente is daarom op zich al heel vreemd.

Desondanks wil het college doorgaan met de campus en zogenaamd inclusief bouwen. Verwonderlijk, want de bouwnormen voor inclusief onderwijs zijn nog niet bekend. Wel geeft de minister uitgangspunten als 'toegankelijke en inclusieve huisvesting'. Gebouwen zijn flexibel ingericht zodat ze voor zoveel mogelijk jongeren toegankelijk zijn en dat ze ruimte bieden aan jongen met verschillende ondersteuningsbehoefte. Bij dat laatste gaat het dan om de integratie van de zorg in het onderwijs. De minister zegt over de huisvestingsnormen in de brief dat in het komende jaar wordt bepaald:

...dat ik voornemens ben een werkgroep van deskundigen in kaart te laten brengen wat nodig is om inclusief onderwijs in het kader van onderwijshuisvesting te realiseren. Het doel is om huisvestingseisen voor inclusief onderwijs op te stellen, zodat gemeenten dit in hun beleid en integraal huisvestingsplan kunnen verwerken. Zo kan er gericht gekeken worden wat er nodig is rondom huisvesting, om bijvoorbeeld zorg en ondersteuning integraal aan te kunnen bieden.

Bovenstaande zou de gemeente moeten aanzetten om pas op de plaats te maken en voorlopig te stoppen met ontwerpen. Straks word je als gemeente teruggefloten als een ontwerp niet voldoet aan de huisvestingsnormen voor inclusief onderwijs.

De ontwerpen die tot op heden gepresenteerd zijn, zijn gebaseerd op achterhaalde huisvestingsnormen. Een toekomstbestendig ontwerp zou uitgangspunt moeten zijn.

> VO en VSO apart

Het niet integreren van VSO op de campus betekent allereerst dat leerlingen met of zonder beperking dus NIET SAMEN NAAR SCHOOL GAAN. Dat je de zorg, die hoort bij het VSO, dus niet aanbiedt op de campus heeft ook tot gevolg dat je SCHOOL NIET DICHT BIJ HUIS AANBIEDT. Dit geldt voor leerlingen met een beperking die nu met busjes naar Lelystad, Kampen of Zwolle worden gebracht om daar onderwijs te volgen (dagelijks 79 kinderen). Het aanbieden van zorg op de campus zou betekenen dat ze in Emmeloord naar school zouden kunnen gaan. Over de integratie van VSO in het VO zegt de minister in de brief:

De kennis die is opgebouwd in het gespecialiseerd onderwijs komt breder beschikbaar en wordt in het regulier onderwijs ingezet. De school kan een beroep doen op ondersteuning en expertise

uit het gespecialiseerd onderwijs, jeugdhulp en zorg om aan de ontwikkelingsmogelijkheden van alle jongeren tegemoet te komen. Ook deze ondersteuning wordt zoveel mogelijk groepsgericht en binnen de onderwijscontext geboden. Als het voor hun ontwikkeling belangrijk is dat jongeren tijdelijk of voor langere tijd overstappen naar een speciale onderwijsvoorziening of zorg dan kan dat.

Het niet aanbieden van inclusief onderwijs betekent verder dat je kinderen niet optimaal faciliteert in hun ontwikkeling. En elk kind dat hiervan de dupe wordt is er één te veel.

> De kosten

Het belang van het kind en de maatschappelijke opgave om te komen tot een inclusieve samenleving wordt ondergeschikt gemaakt aan geld. Het college stelt daarom voor om te kiezen voor renovatie van beide VSO-scholen. Over de kosten van die renovatie verschillen gemeente en schoolbesturen van mening. De gemeente hanteert lagere normbedragen dan HEVO. De gemeente onderbouwt die normbedragen als zijnde vastgesteld door de raad, HEVO onderbouwt deze als zijnde de huidige marktprijzen. Daarnaast wordt volgend jaar wetgeving van kracht die bepaalt dat renovatie gelijkwaardig moet zijn aan nieuwbouw. Dit betekent dat het gehanteerde percentage van 50-75% van de nieuwbouwnorm zeker niet meer gehanteerd kan worden.

Maar zelfs bij de goedkoopste raming van de gemeente: 6,5 miljoen euro zijn de structurele lasten veel hoger dan de 133.000 euro die nu geraamd is in het VIV-programma. In 2035 moeten we inclusief onderwijs aanbieden, dus dat betekent dat ook de investeringen die we nu nog doen in het VSO binnen die termijn afgeschreven moeten worden. Als we uitgaan van een heel positieve afschrijvingstermijn van 10 jaar (De Plantage staat in 2029 op de planning) dan zijn de kapitaallasten (3,5% projectrente + afschrijving) maar liefst 877.500 euro per jaar. Voor die kapitaallasten kun je 16 miljoen euro investeren in de campus.

Als de gemeente al goedkeuring zou krijgen om een campus te bouwen die geen inclusief onderwijs aanbiedt, dan weten we dat dit alsnog voor 2035 gerealiseerd moet gaan worden. Het is uiteraard logisch dat het dan veel lastiger is om inclusief onderwijs optimaal te faciliteren en bovendien gaat dit dan alsnog geld kosten. Bovendien is sprake van kapitaalvernietiging als VSO net is gerenoveerd en dan alsnog geïntegreerd wordt in het VO.

In de brief geeft de minister ook aan dat de ontwikkeling naar inclusief onderwijs van grote invloed is op het gespecialiseerd onderwijs. Dit geldt niet alleen voor de omvang, maar er wordt ook gewerkt aan een bundeling van expertise en samenwerking met zorg.

Het voorstel om niet over te gaan tot integratie van VSO in de campus gaat dus niet alleen ten koste van het kind, maar kost ook nog meer geld.

> Een nieuwe visie

Onderwijshuisvesting is een wettelijke plicht, kost veel geld en terecht maken we ons zorgen en vragen we ons af hoe groot de gevolgen zijn voor onze begroting. Dat doen alle gemeenten. En juist daarom vraagt het ministerie van de gemeenten ook een nieuwe visie op scholen. De school als knooppunt in onze samenleving. Normaal wordt een gebouw 5.000 uur gebruikt, een school maar 1.000 uur per jaar. De opdracht is dan ook om dusdanige activiteiten te ontwikkelen dat budgetten uit bijvoorbeeld zorg en cultuur samengevoegd kunnen worden door gedeeld gebruik.

Praktijk- en muzieklokalen lenen zich uitstekend voor het cultuurbedrijf. Alle mediatheken kunnen uitstekend samengevoegd worden tot een grote bibliotheek. De handreiking van VNG geeft aan dat

de nieuwe visie vraagt om uitbouw van de educatieve functie, leesbevordering en samenwerking met het onderwijs. Met name in het onderwijs moet die samenwerking gezocht worden, wat ook wettelijk verankerd is in art. 8 Wsob.

De bibliotheek van de toekomst moet volgens het rapport Cohen een knooppunt voor kennis, contact en cultuur worden. De bibliotheek is een knooppunt waar een groot deel van die kennis samenkomt, actief wordt gedeeld en doorontwikkeld.

In Nederland zijn al diverse gemeenten die dit hebben uitgewerkt en waarmee kennis en ervaring gedeeld kan worden.

Dit benutten van kansen in de campus is al vaak genoemd, maar het college blijkt steken in het argument: de primaire functie van de campus is onderwijs en we willen niet dat hier andere functies doorheen gaan lopen. Dat is dus een gedateerde visie. Bovendien dwingt de financiële situatie, met steeds lagere uitkering uit het gemeentefonds, ons hier ook toe.

We zullen ondernemerschap moeten tonen om synergie te halen uit het samenvoegen van activiteiten, die ook nog winst opleveren voor de exploitatie. In dit proces wordt van de gemeente een voortrekkersrol gevraagd.

Samenvatting

Het voorstel van het college houdt in dat we om financiële redenen (nog) niet willen voldoen aan onze wettelijke taak om inclusief onderwijs te bieden in de campus. Dit betekent alleen maar uitstel van inclusief onderwijs (aanbieden van zorg, onderwijs dichtbij en samen op één plek).

Het college geeft aan dat ze inclusief willen bouwen. Rolstoeltoegankelijkheid is al vanaf 2017 verplicht, dus het zou moeten betekenen dat ze de bouw van de campus willen voorbereiden op inclusief onderwijs. De gevolgen hiervan op een rij:

- De huisvestingsnormen voor inclusief onderwijs zijn nog niet vastgesteld, dus de gemeente moet met VSO en zorginstellingen in overleg om te bepalen hoe dit vormgegeven moet worden in een flexibele huisvesting.
- Bouwen aan een campus die niet voldoet aan inclusief onderwijs betekent dat je al tijdens het ontwerpproces teruggefloten kunt worden of schoolbesturen gaan een passende huisvesting eisen op basis van de gedeelde onderwijsvisie (inclusief onderwijs).
- Het achteraf aanpassen van de campus aan inclusief onderwijs is niet optimaal. Je kunt beter al tijdens de bouw de huisvesting van zorg en VSO bepalen. Ander gevolg is dat bouwen achteraf het onderwijs hindert.
- Uitstel kan betekenen dat het nog veel meer geld gaat kosten (kapitaalverlies van renovatie VSO en alsnog extra moeten bouwen bij de campus).
- Het niet aanbieden van zorg op de campus (die samenhangt met de integratie van het VSO) betekent dat kinderen met een lichamelijke beperking het regulier onderwijs in Emmeloord niet kunnen volgen, maar misschien wel tot 2035 met busjes naar scholen in Lelystad of Zwolle vervoerd moeten worden.
- Het niet aanbieden van inclusief onderwijs betekent verder dat je kinderen niet optimaal faciliteert in hun ontwikkeling. En elk kind dat hiervan de dupe wordt is er één te veel.

Nog niet genoemde financiële voordelen van integratie van VSO op de campus:

- Het geeft een aanzienlijke besparing op het leerlingenvervoer.
- De locaties van VSO kunnen een nieuwe bestemming krijgen.