



Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van

woensdag 10 en donderdag 11 juni 2020

Jaar	2020
Afdeling	1
Nummer	663
Publicatiedatum	3 juni 2020
Agendapunt	10
Datum initiatiefvoorstel	28 mei 2019
Datum gewijzigd voorstel	12 maart 2020

Onderwerp

Instemmen met het gewijzigde initiatiefvoorstel 'Samen naar school in de stad' van het lid Simons en kennisnemen van de bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke voorstel.

Met dit initiatiefvoorstel stel ik u voor het volgende besluit te nemen:

Tekst van openbare
besluiten wordt
gepubliceerd

De gemeenteraad van Amsterdam

Gezien het initiatiefvoorstel van het lid Simons van 28 mei 2019 en gewijzigd op 12 maart 2020 getiteld 'Samen naar school in de hele stad';

Mede gezien de bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel en de behandeling in de raadscommissie voor de raadscommissie Werk, Inkomen en Onderwijs op 31 oktober 2020;

besluit:

- I. in te stemmen met genoemd gewijzigd initiatiefvoorstel;
- II. het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:
 1. Het beleid richting inclusie nader én democratischer uit te werken door een expertmeeting te organiseren voor Q3 2020. Deze expertmeeting dient als voorzet voor een werkgroep, en bestaat uit vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en gemeente, maar ook ouders, andere ervaringsdeskundigen en inclusie-experts. Dit initiatief komt tot een gezamenlijke inrichting van het beleid op grond waarvan een maximale, flexibele en veelvormige ontwikkeling van inclusief onderwijs in Amsterdam mogelijk wordt.

De werkgroep kan onder andere de volgende activiteiten ondernemen:

 - o Het onderzoeken van de behoeftes van kinderen met een beperking en hun ouders in Amsterdam met betrekking tot onderwijs;
 - o Het interviewen van schooldirecteuren over hun welwillendheid om inclusief onderwijs op de eigen school te realiseren, maar ook de hindernissen die zij daarin ervaren;
 - o Het bezoeken van succesvolle initiatieven elders in het land;

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van woensdag 10 en donderdag 11 juni 2020

2. Als er één of meerdere scholen geïnteresseerd zijn in een bepaalde vorm van inclusief onderwijs voor kinderen met een beperking, deze school als pilot te beschouwen, en dus op alle mogelijke manieren - binnen de invloedssferen van het college - te ondersteunen, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, leerlingenvervoer en jeugdzorg;

III. kennis te nemen van de bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke initiatiefvoorstel.

Wettelijke grondslag

Art. 147a, lid 1 van de Gemeentewet

Art. 39 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam

Initiatiefvoorstel

Inleiding

Met de invoering van de Wet Passend Onderwijs in augustus 2014 ging de zorg voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften op de schop. De belangrijkste veranderingen waren de volgende:

- Zorgleerlingen moesten vaker op reguliere scholen terecht kunnen. Dat zou de groei van het (dure) speciaal onderwijs moeten afremmen.
- Het aantal langdurige thuiszitters moest fors naar beneden.
- De ondersteuning voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften moest eenvoudiger en minder bureaucratisch worden.
- Scholen kregen een zorgplicht: voor elke leerling die zich bij hen aanmeldt moet een 'passende' plek worden gevonden. Dat hoeft niet per se de school van aanmelding te zijn, maar kan ook een andere school zijn binnen de regio.

Met passend onderwijs verdween ook de leerlinggebonden financiering, ook wel bekend als het 'rugzakje'. Voortaan gaat het geld naar 150 zogeheten Samenwerkingsverbanden, waarin alle schoolbesturen in een regio vertegenwoordigd zijn. Het Samenwerkingsverband verdeelt het geld weer over de scholen.

Er ontstaat steeds meer behoefte om kinderen met een beperking onderwijs te laten volgen op een reguliere school dichtbij huis. Dit is in lijn met de Wet Passend Onderwijs en met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (IVRPH), dat sinds 14 juli 2016 van kracht is in Nederland. Het doel van dit verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van de rechten van mensen met een beperking. Centrale begrippen in het verdrag zijn inclusie, persoonlijke autonomie en volledige participatie.

Het VN-verdrag stelt dat het recht op onderwijs voor kinderen met een beperking betekent dat ze naar een gewone buurtschool moeten kunnen gaan en daar recht hebben op onderwijs op maat, goede ondersteuning en zorg. Het recht op onderwijs is volgens het VN-verdrag dus een recht op inclusief onderwijs. Dit draait niet alleen om plaatsing in een school op grond van een diplomakans, maar om optimale ontwikkeling. Een systeem waarin speciaal onderwijs bestaat naast regulier onderwijs, is in strijd met dat beginsel. De Wet Passend Onderwijs heeft daarin helaas geen verandering gebracht. Recente rapportages over de deelname van kinderen met een beperking in het onderwijs¹ laten zien dat de trend om te verwijzen naar het speciaal onderwijs nog niet doorbroken is. Integendeel: Ondanks de invoering van de Wet Passend Onderwijs in 2014 groeit het aantal kinderen in het speciaal onderwijs, evenals het aantal kinderen dat thuiszit². Achter die trends zitten in Amsterdam honderden kinderen³ en ouders die klem zitten in het huidige systeem.

Waar in Amsterdam de roep om inclusie luider wordt, daar is het voor reguliere

¹ Bijvoorbeeld in de brief van Minister van onderwijs Slob aan de Tweede Kamer, januari 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/01/23/kamerbrief-over-toezeggingen-passend-onderwijs/kamerbrief-over-toezeggingen-passend-onderwijs.pdf>

² Brief aan de Tweede Kamer over thuiszitters, februari 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/02/15/kamerbrief-stand-van-zaken-thuiszitters/kamerbrief-stand-van-zaken-thuiszitters.pdf>

³ NSGK, schooljaar 2018-2019

scholen in het huidige systeem vaak juist moeilijker om kinderen met een beperking op te nemen. Op dit moment zijn er veel zogenaamde 'thuisblijvers'; leerlingen waarvoor het speciaal onderwijs volgens ouders niet passend is en die in de huidige situatie niet op het regulier onderwijs terecht kunnen. Voor deze leerlingen, en leerlingen die nu wel op het speciaal onderwijs zitten maar waarvan ouders vinden dat een reguliere schoolomgeving passender zou zijn, is het belangrijk dat er opties in Amsterdam komen. Momenteel zijn er lange wachtlijsten voor bijvoorbeeld de 'instapklas' op de Parcival school in Amstelveen. Dit is een klas voor leerlingen met een beperking die zoveel mogelijk integreren in de reguliere school. Op de wachtlijst staan ook veel Amsterdamse kinderen omdat het voor hen de dichtstbijzijnde mogelijkheid is om op een reguliere school onderwijs te volgen. De 'instapklas' is vergelijkbaar met een 'Samen naar School klas', een in Nederland beproefd concept⁴.

Een Samen naar School klas is eerder een concept dan dat het een vaste vorm heeft. Scholen kunnen het naar eigen inzicht en afhankelijk van de behoeftes van de leerlingen en de mogelijkheden binnen de school inrichten. Uitgangspunt is dat leerlingen met een beperking naar een reguliere school gaan en daar alle zorg en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Het mooie van dit concept is dat de mate van inclusie voor elk kind op maat gemaakt kan worden. Uitgangspunt is meedraaien met het reguliere programma waar dat kan: lessen, gezamenlijke activiteiten, pauzes. De 'klas' is er om op terug te vallen en om bijvoorbeeld te werken aan taal als dat in het reguliere lesprogramma niet mogelijk is. Een Samen naar School klas is één mogelijkheid om inclusief onderwijs aan te bieden naast vele andere mogelijkheden. Maar het uitgangspunt van deze vormen is dat leerlingen met en zonder beperking, én onderwijs en zorg op maat krijgen, én elkaar ontmoeten.

Het belang van de school als ontmoetingsplaats voor leerlingen met verschillende achtergronden en capaciteiten is onmiskenbaar en wordt in het huidige systeem onvoldoende erkend. Uit onderzoek blijkt: als kinderen met en zonder beperking samen naar school gaan, is dat goed voor de ontwikkeling van alle kinderen⁵. En: Samen leren is niet alleen van elkaar leren, maar elkaar ook beter begrijpen, nu en in de toekomst. Tegelijkertijd biedt een rijke diverse schoolomgeving, kinderen niet alleen meer kansen maar ook gelijke kansen. Het huidige stelsel scheidt de leerlingen van jongs af aan en houdt hierdoor segregatie in stand. Wil het onderwijs kunnen voldoen aan zijn maatschappelijke opdracht van zowel inclusief als passend onderwijs, dan vraagt dat juist om méér differentiatie binnen de school en de klas.

En dat is een haalbaar ideaal: diverse scholen in Nederland bewijzen dat het mogelijk is om binnen de bestaande financiële en wettelijke kaders inclusief onderwijs te realiseren⁶. Maar de praktijk leert ook dat de meeste scholen worstelen met de mogelijkheden en regels op dit gebied. Om te voldoen aan het VN-verdrag en de vraag naar meer inclusie vanuit de samenleving is het dus belangrijk dat er extra inspanningen worden gepleegd. De gemeente draagt hierin een gedeelde verantwoordelijkheid en zij heeft ook aangegeven die verantwoordelijkheid te willen dragen, getuige het Coalitieakkoord 'Een nieuwe lente, een nieuw geluid', de

⁴ 'Samen naar School' is een initiatief van de stichting 'Het Gehandicapte Kind' <https://www.nsgk.nl/wat-wij-doen/projecten/samen-naar-school/>

⁵ Kurth, J. A., Morningstar, M. E., Hicks, T. A., & Templin, J. (2018). Exploring the relationship between school transformation and inclusion: A Bayesian multilevel longitudinal analysis. *Inclusion*, 6, 19-32. doi: 10.1352/2326-6988-6.1.19

⁶ Ook bekend als 'Zo kan het ook scholen', geprofileerd op de kennis platform In1School van Defence for Children: <https://www.in1school.nl/kennis-ondersteuning>

Werkagenda Passend Onderwijs en de Lokale Inclusie Agenda, waarover hieronder meer.

Hoe past dit initiatiefvoorstel bij de ambities van het huidige college?

In het coalitieakkoord is duidelijk opgenomen dat het college segregatie in het onderwijs wil tegengaan en kansengelijkheid wil bewerkstelligen. Zij noemt bijvoorbeeld expliciet dat de voorschool cruciaal is voor de ontwikkeling van jonge kinderen om segregatie tegen te gaan. Dit initiatiefvoorstel is een handreiking naar het college om ook gelijkwaardigheid en kansengelijkheid te stimuleren voor kinderen met een beperking. Bovendien zou het een mooie aanvulling zijn op de brede scholen die het college wil stimuleren.

Daarnaast geeft het college aan dat zij inbreng van ouders wil stimuleren en erkennen op scholen, democratisering staat bij haar hoog in het vaandel. Hierom is het van belang te erkennen dat binnen het huidige beleid omtrent passend onderwijs, de zorgen van ouders die hun kinderen niet naar het speciaal onderwijs willen laten gaan, niet voldoende worden gehoord. Daarom, zoals wij later zullen voorstellen, is het van belang dat niet alleen experts op het gebied van inclusief onderwijs voor leerlingen met een beperking aanwezig zijn bij gesprekken tussen de gemeente en de schoolbesturen, maar dat hierbij ook ouders aanwezig zijn van kinderen met een beperking die willen meedenken over passend onderwijs voor hun kinderen in een reguliere setting. Oftewel, het voorstel past bij de ambities 'democratisering', 'kansengelijkheid' en 'inclusie' van het huidige college.

Hoe past dit voorstel in de Werkagenda Passend Onderwijs en in de Lokale Inclusie Agenda?

Het initiatiefvoorstel sluit ook aan bij de ambities 'Thuisnabij onderwijs' en 'Maatwerk' uit de 'Werkagenda Passend Onderwijs' die het college samen met de Samenwerkingsverbanden Amsterdam-Diemen opstelde.

In de eerste alinea van de Werkagenda staat: "Passend onderwijs betekent dat scholen ervoor zorgen dat kinderen in het onderwijs een plek krijgen die bij hen past." (p.3). Met een passende plek wordt in feite bedoeld 'daar waar expertise aanwezig is'. In Amsterdam, evenals op de meeste andere plaatsen in Nederland, is die expertise geconcentreerd aanwezig op een fysieke plek, namelijk op speciale scholen. Vandaar dat de meeste kinderen met een beperking binnen de wet Passend Onderwijs nog steeds worden doorverwezen naar die speciale scholen.⁷ Zo houden we segregatie in stand en 'Thuisnabij onderwijs' op afstand.

De ambitie 'Thuisnabij Onderwijs' reikt verder dan Passend Onderwijs, en is alleen te bereiken via inclusie. De ondertitel van deze ambitie in de Werkagenda luidt dan ook: "Bevorderen van inclusie in het onderwijs". Om de ambitie waar te maken, stelt de Werkagenda onder meer voor om te onderzoeken wat "de behoeften zijn bij ouders, leerlingen, scholen, ervaringsdeskundigen", wil zij "pilots en initiatieven ondersteunen (...) in aansluiting op de motie 'Mbarki/Timman' over klasjes voor 'speciale' kinderen in het regulier onderwijs", en "mogelijke huisvestingsconsequenties in beeld brengen"

⁷ Brief van Minister van onderwijs Slob aan de Tweede Kamer, januari 2019:
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/01/23/kamerbrief-over-toezeggingen-passend-onderwijs/kamerbrief-over-toezeggingen-passend-onderwijs.pdf>

(p. 10). De twee onderdelen in dit initiatiefvoorstel sluiten daar perfect bij aan.

De ambitie 'Maatwerk' heeft in de Werkagenda vooral betrekking op zorgondersteuning in het onderwijs. Daarin ligt een grote rol voor de gemeente, ook met het oog op inclusie (Thuisnabij onderwijs): inclusie is alleen mogelijk als de zorg op de school in de buurt goed geregeld is, wat voor soort zorgvraag het ook is. En het zou daarbij helpen als zorg en onderwijs minder strikt worden gescheiden, zo stelt ook de Werkagenda (p. 10). Maar de ambitie maatwerk, met inclusie als doel, bestaat ook als het gaat om onderwijsondersteuning zo blijkt uit de Werkagenda: "Wanneer regulier basisonderwijs niet toereikend is, zoeken school, samenwerkingsverbanden en ouders naar vormen die recht doen aan de behoeften van leerlingen. Samenwerking tussen regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs kan hierin oplossingen bieden. Dit kan door (...) expertise naar de scholen toe te brengen" (p. 10).

De Werkagenda benadrukt de samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs, ook als het over inclusie gaat (p. 8-9). Maatwerk is echter niet alleen een kwestie van de juiste zorg, maar ook de juiste onderwijsondersteuning op een school in de buurt leveren. De aanbevelingen op het gebied van zorgondersteuning zouden op dezelfde manier toegepast kunnen worden op onderwijsondersteuning: je moet inzetten op 1) samenwerking, 2) kennisdeling en 3) ruimtedeling in zorg én onderwijs. Als dit goed wordt geregeld, wat mede een verantwoordelijkheid is van de gemeente (met name onderwijshuisvesting), is meer inclusie mogelijk en ontstaan er ook minder problemen rondom doorgaande lijnen, leerlingenvervoer en de leerplicht.

Tot slot: Onlangs is door de gemeente de Lokale Inclusie Agenda vastgesteld. Op tien punten wil de gemeente zich inspanssen om Amsterdam toegankelijker te maken voor mensen met een beperking. Onderwijs is één van de tien punten. Daarmee benadrukt de gemeente nogmaals dat zij haar verantwoordelijkheid wil nemen om het onderwijs in de stad inclusiever te maken.

Wat leert de inspanning van de afgelopen jaren?

Ondanks de inspanningen van onder andere ouders (verenigd in de stichting LeerZaamAmsterdam en Stichting Malak), de Werkagenda Passend Onderwijs, de motie Mbarki-Timman, de kwartiermaker die naar aanleiding van die motie werd aangesteld, en enkele scholen die open staan voor het idee, hebben kinderen met een beperking nog steeds zeer beperkte toegang tot reguliere scholen in Amsterdam.

In de jaren dat de kwartiermaker en ouders hebben gelobbyd voor inclusiever onderwijs, zijn er veel inzichten vergaard. Met het oog op de verdere ontwikkeling van passend inclusief onderwijs in Amsterdam is het waardevol om gebruik te maken van deze inzichten en ervaringen. Hieronder worden er vier geschetst.

Wat opviel in al die jaren, is dat er steeds gevraagd werd naar het aantal kinderen dat in aanmerking wil komen voor inclusief onderwijs. Ouders van stichting Malak en LeerZaamAmsterdam konden en kunnen alleen uitgaan van de behoefte binnen hun eigen netwerk. Het is aannemelijk dat er ook buiten dat netwerk behoefte is, maar zicht op aantallen ontbreekt nog altijd. Ook wetenswaardig: ouders ervaren hun positie ten opzichte van beleidsmakers als uitermate zwak. De laatste staan lang niet

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van woensdag 10 en donderdag 11 juni 2020

altijd open voor partijen van buitenaf, er is weinig ruimte voor medezeggenschap en beleid dat is gemaakt of uitgestippeld rond inclusie kwam zonder ouders tot stand. Ten derde kwam naar voren in gesprekken op scholen dat inclusie een onbekend en daarom vaak onbemind onderwerp is. Gebrek aan kennis en tijd leiden al snel tot afwerende reacties. Tot slot werd gesignaleerd dat het huidige beleid soms inclusie belemmert.

Met de invoering van de wet Passend Onderwijs is er een (geleidelijke) verevening in de middelen voor inclusief onderwijs naar de 150 samenwerkingsverbanden gegaan. Gebieden met een lage verwijzing naar het SO en een beperkte hoeveelheid 'rugzakken', zoals Amsterdam-Diemen, krijgen er tot het schooljaar 2020-2021 jaarlijks middelen bij. Het is aan het samenwerkingsverband om te bepalen hoe de middelen voor Passend Onderwijs verdeeld worden en op basis van welke criteria er een toelaatbaarheidsverklaring voor het SO, inclusief de zwaarte daarvan, wordt afgegeven.

SWV PO heeft gekozen voor het schoolmodel, waarin iedere leerling evenveel geld op brengt. Het is vervolgens aan de schoolbesturen om ervoor te zorgen dat de middelen zo ingezet worden dat er een optimale zorgstructuur wordt ingericht, zowel voor de basis- als voor de extra ondersteuning. Niet alleen gaat dit ervan uit dat elk schoolbestuur of schoolsoort een populatie leerlingen met een gelijke behoefte aan ondersteuning heeft (wat gezien de verschillende schaalgroottes en de vrij grote mate van segregatie van schoolbesturen in de stad maar zeer de vraag is), ook vraagt dit van een school om gelden te bestemmen voor de extra ondersteuning terwijl de zorgvraag nog niet helder is. Het effect is dat bijvoorbeeld een kleine school die ervaring heeft met een leerling die op een bepaald vlak intensieve ondersteuning nodig heeft, niet snel nog een leerling met een gelijksoortige ondersteuningsbehoefte zal aannemen omdat dit een te grote aanslag doet op het via het schoolmodel beschikbaar gestelde zorgbudget. De opgedane expertise blijft daarmee zeer beperkt (ervaring met één leerling) en komt niet ten goede van andere leerlingen met vergelijkbare problematiek.

Het verdient aanbeveling om bovenstaande ervaringen en inzichten mee te nemen, en ouders en andere ervaringsdeskundigen in de toekomst nauwer te betrekken bij het ontwikkelen van beleid omtrent passend en inclusief onderwijs. Mensen die het zelf meemaken hebben vaak andere verhalen dan stapels beleidsstukken en kunnen met betere ideeën komen door hun jarenlange ervaring. Amsterdamse ouders verenigd in LeerZaamAmsterdam en Stichting Malak werken nu al samen met gerenommeerde organisaties als Het Gehandicapte Kind (NSGK), In1School, VIM en de Stichting Downsyndroom. Amsterdam kan van deze samenwerking profiteren door adviezen van deze ouders en experts aan te nemen en hen te betrekken bij de realisatie van passend inclusief onderwijs.

Concrete oproepen aan het college

Dit initiatiefvoorstel verzoekt de gemeente onderstaande aanbevelingen uit te voeren om inclusie te bevorderen in het Amsterdamse onderwijs, aansluitend op de vraag vanuit de samenleving en het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap:

1) Het beleid richting inclusie nader én democratischer uit te werken door een expertmeeting te organiseren voor Q3 2020. Deze expertmeeting dient als voorzet voor een werkgroep, en bestaat uit vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en gemeente, maar ook ouders, andere ervaringsdeskundigen en inclusie-experts. Dit initiatief komt tot een gezamenlijke inrichting van het beleid op grond waarvan een maximale, flexibele en veelvormige ontwikkeling van inclusief onderwijs in Amsterdam mogelijk wordt.

De werkgroep kan onder andere de volgende activiteiten ondernemen:

- o Het onderzoeken van de behoeftes van kinderen met een beperking en hun ouders in Amsterdam met betrekking tot onderwijs
- o Het interviewen van schooldirecteuren over hun welwillendheid om inclusief onderwijs op de eigen school te realiseren, maar ook de hindernissen die zij daarin ervaren
- o Het bezoeken van succesvolle initiatieven elders in het land

2) Als er één of meerdere scholen geïnteresseerd zijn in een bepaalde vorm van inclusief onderwijs voor kinderen met een beperking, deze school als pilot te beschouwen, en dus op alle mogelijke manieren - binnen de invloedssferen van het college - te ondersteunen, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, leerlingenvervoer en jeugdzorg.

Stukken

Meegestuurd

- Bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke initiatiefvoorstel
- Bijlage bij de bestuurlijke reactie input samenwerkingsverbanden PO en VO n.v.t.

Ter inzage gelegd

Het lid van de gemeenteraad van Amsterdam

S.H. Simons
