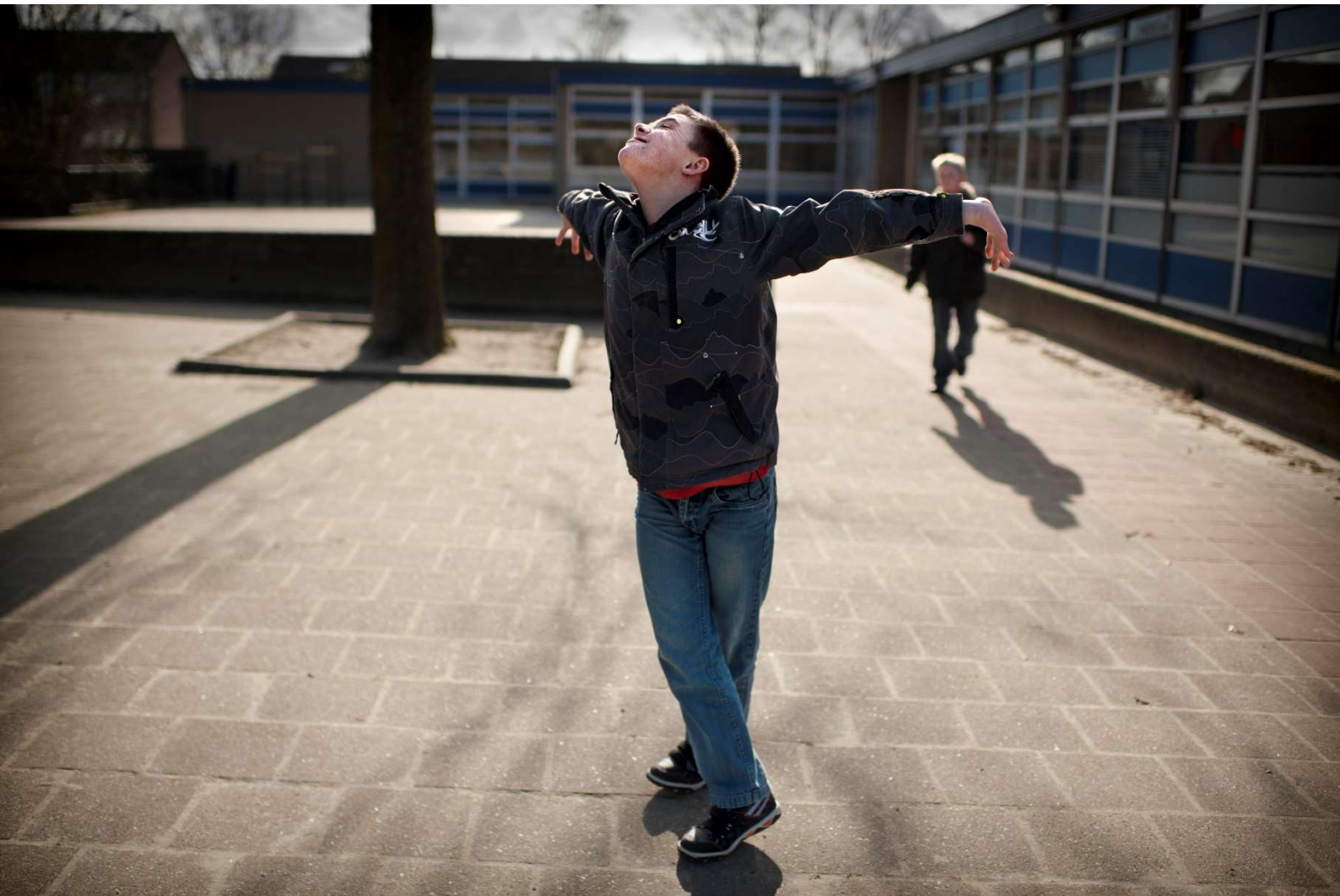


Onderzoek maatregel 8 onderwijszorgbrief

Op weg naar een optimale ontwikkeling voor ieder kind



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

21 oktober 2019

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Auteurs

Evelien Rutgers
Aukje Hilderink
Merel Venhuizen
Irene Niessen

Referentie

GV522/Eindrapportage

Inhoud

1 Over het onderzoek	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Onderzoeksvragen	5
1.3 Aanpak.....	6
1.4 Leeswijzer.....	6
2 De huidige mogelijkheden voor kinderen	8
2.1 Kinderen met een (ernstig) meervoudige beperking.....	8
2.2 Kinderen die normaal tot hoogbegaafd zijn en door een beperking slechts een deel van het onderwijsprogramma kunnen volgen.....	11
3 Intermezzo: het juridisch kader	15
3.1 Wettelijk kader	15
3.2 Verantwoordelijkheden	16
4 Wat werkt (niet) en waarom?	20
4.1 De basis: twee stelsels, twee visies.....	20
4.2 Hordes in de schoolloopbaan.....	21
4.3 Ontwikkeling past niet altijd binnen de kaders van het onderwijs	25
4.4 Problemen bij (g)een leerplichtonthefing.....	32
4.5 Wie betaalt wat? Onduidelijkheid over de financiering.....	35
4.6 Praktische en organisatorische problemen	41
4.7 En wat betekent het nou voor ouders en kinderen?.....	44
5 Conclusies	46
5.1 Het huidige aanbod	47
5.2 Rol(opvatting) van de verschillende partijen.....	48
5.3 Aansluiting tussen onderwijs en zorg: bevorderende en belemmerende factoren.....	49
5.4 Adviezen uit het veld.....	52
5.5 Naar een optimale ontwikkeling voor ieder kind	53
A Bijlage: gesprekspartners	55
Betrokken organisaties	55
Betrokkenen klankbordgroep	56

1 Over het onderzoek

1.1 Aanleiding

In een uitzending van EenVandaag ontmoeten we Julia.¹ Julia is gediagnosticeerd met autisme en gaat niet naar school. “Ik heb geen structuur, ik weet niet wat ik moet doen, de leraar is niet gestructureerd, de klas is druk, ze schreeuwen allemaal door de klas heen. Dat vind ik niet echt fijn”, vertelt Julia. Ze krijgt te veel prikkels in de klas, waardoor onderwijs op school onmogelijk werd. Julia zit ten tijde van de uitzending al vier maanden thuis. Met de school kan geen oplossing worden gevonden. “We zijn machteloos, je wilt gewoon dat je kind naar school gaat”, zegt haar moeder. Officieel staat Julia nog wel ingeschreven bij een school, maar in de praktijk zit ze nu thuis. Julia wordt er ongelukkig van dat ze nog steeds thuis zit. Ze hoopt dat ze snel weer naar school kan.

Het streven van het Rijk is om alle kinderen zich zo goed mogelijk te laten ontwikkelen en dat dit zoveel mogelijk op school plaatsvindt.² Julia is echter niet het enige kind in Nederland dat niet tot haar recht komt in het regulier of speciaal onderwijs. Er waren naar schatting 4.515 kinderen in Nederland die in het schooljaar 2017-2018 meer dan drie maanden achtereen niet naar school gingen terwijl dat wel zou moeten. Daarnaast waren er ongeveer 5.576 kinderen met dusdanige beperkingen dat zij een leerplichtonthefving hebben gekregen en dus niet naar school hoeven.³ Sommige van deze kinderen komen bij tussenvarianten van zorg en onderwijs terecht, anderen komen langdurig thuis te zitten. Ze maken soms wel gebruik van instanties waar hulp en zorg geleverd worden, maar het is niet altijd duidelijk of zij zich daar wel voldoende kunnen ontwikkelen en waar mogelijk weer terug kunnen keren naar school.

Voor sommige kinderen is het niet haalbaar om een (volledig) onderwijsprogramma te volgen. Dit zijn bijvoorbeeld kinderen met een ernstig meervoudige beperking of kinderen met een gedragsstoornis. Ook deze kinderen verdienen echter de mogelijkheid om zich te ontwikkelen middels combinaties van onderwijs en zorg. Daarom onderzoeken de ministeries van VWS en OCW momenteel welke mogelijkheden er zijn om onderwijs-zorgarrangementen te creëren. Dit onderzoek is eind 2018 aangekondigd door de ministers van OCW en VWS.

Als input voor dit onderzoek hebben de ministeries AEF gevraagd om nader onderzoek te doen naar de initiatieven voor kinderen die niet of niet geheel kunnen deelnemen aan

¹ EenVandaag, 28 juni 2018.

² Kamerbrief 1403956, betreft: onderwijs en zorg, 23/11/2018.

³ Kamerbrief 26695, nr. 123, betreft: Voortijdig schoolverlaten, 15/02/2019.

onderwijs en tegen welke belemmeringen zij aanlopen om deze initiatieven goed te laten verlopen.

1.2 Onderzoeksvragen

AEF is gevraagd om onderzoek te doen naar een aantal elementen:

- 1) Het doen van een **inventarisatie van het bestaande aanbod voor de beschreven doelgroep buiten het regulier onderwijs**.
 - a. In welke behoeftes voorzien deze initiatieven die niet binnen het reguliere onderwijssysteem vallen? Voor welk type hulpvragen bieden deze initiatieven een antwoord?
 - b. Waarom zijn de kinderen die leren bij deze initiatieven niet in staat om binnen het speciaal onderwijs te functioneren (bijvoorbeeld in cluster 3)?
 - c. Wat zijn de belemmeringen waar deze initiatieven tegenaan lopen als ze binnen de huidige wet- en regelgeving willen functioneren? Bijvoorbeeld als nevenvestiging van een school.
 - d. Waarom lijken sommige kinderen louter bij een initiatief te functioneren terwijl andere kinderen met vergelijkbare problematiek wél hun plek vinden binnen het onderwijs?
- 2) Het **analyseren van de bestaande pilots/arrangementen bij gemeenten of andere organisaties** die er zijn om zorg en onderwijs beter op elkaar aan te laten sluiten.
 - a. Tegen welke beperkingen lopen de initiatieven aan om zorg en onderwijs goed op elkaar te laten aansluiten? Welke beperkingen liggen hierbij op Rijksniveau?
 - b. Welke lessen/rode draden kunnen uit dit aanbod en de samenwerking worden geleerd voor het duurzaam inrichten van ontwikkelingsgerichte onderwijszorgarrangementen binnen het systeem van passend onderwijs en zorg?
 - c. Zijn er specifieke wensen hoe het Rijk deze aansluiting verder kan stimuleren/faciliteren? En zo ja, welke?
- 3) Een **analyse maken van de wettelijke kaders voor ontwikkelingsgerichte zorg** en de wijze waarop deze in de praktijk wordt toegepast.
 - a. Wat is het juridisch kader waarbinnen de ontwikkelingsgerichte zorg zich bevindt? Welke wetten, richtlijnen, kaders en afspraken bestaan er op dit gebied?
 - b. Hoever strekt de verantwoordelijkheid van gemeenten, zorgverzekeraars, zorgverleners en zorgkantoren in dezen? En welke verantwoordelijkheid is waar belegd?
 - c. Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan deze juridische verantwoordelijkheid?
 - d. Hoe wordt de juridische afbakening met het onderwijsaanbod geïnterpreteerd door deze partijen en hoe is de jurisprudentie op dit terrein?
 - e. Hoe beschouwen de gemeenten en zorgkantoren/aanbieders de rol van het onderwijs bij deze ontwikkelingsgerichte zorg?
- 4) Veldconsultatie: de inventarisatie wordt gedaan in samenwerking met het onderwijs- en zorgveld (waaronder ouders/leerlingen) en de uitkomsten van het onderzoek worden teruggelegd bij het onderwijs- en zorgveld. Daarom wordt het bureau gevraagd ook een **voorstel te doen hoe de gesprekken met het onderwijs- en zorgveld** over uitkomsten te voeren en om te komen tot een constructieve samenwerking om de onderwijszorgarrangementen verder vorm te geven.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee doelgroepen:



Kinderen/jongeren die vanwege een (ernstig) meervoudige beperking weinig belastbaar zijn.



Kinderen/jongeren die normaal tot hoogbegaafd zijn en die door een beperking slechts een deel van het onderwijsprogramma kunnen volgen.

Hoewel dit onderzoek zich focust op deze twee doelgroepen, betreft dit niet de volledige doelgroep van kinderen die momenteel niet (volledig) kunnen deelnemen aan onderwijs.

1.3 Aanpak

Om te komen tot een gefundeerd antwoord op de onderzoeksvragen, heeft AEF verschillende stappen ondernomen. Daarbij werkte AEF voor de juridische elementen van dit onderzoek samen met Defence for Children.

- Ten eerste heeft AEF een **bureauonderzoek** uitgevoerd, waarbij eerdere onderzoeken naar dit thema zijn geanalyseerd. Aan de hand daarvan is een eerste beeld geschetst van het huidige aanbod en de bevorderende en belemmerende factoren voor de aansluiting tussen onderwijs en zorg.
- Gelijktijdig aan het bureauonderzoek is door Defence for Children een **analyse** gemaakt van het juridisch kader.
- Vervolgens hebben we diverse **veldbijeenkomsten** gehouden. Tijdens deze bijeenkomsten is nader onderzocht wat het aanbod was voor kinderen buiten het regulier onderwijs en welke bevorderende en belemmerende factoren er zijn in de aansluiting tussen onderwijs en zorg. In totaal zijn zes veldbijeenkomsten georganiseerd, waarbij in verschillende samenstellingen aanwezig waren: betrokkenen rondom initiatieven van beide doelgroepen, gemeenten, samenwerkingsverbanden en ouders.
- Aanvullend zijn **interviews** gehouden om de informatie uit de veldbijeenkomsten nader aan te vullen en aan te scherpen. Deze interviews zijn gehouden met initiatieven, gemeenten, samenwerkingsverbanden, zorgkantoren en ouders.⁴
- Tot slot zijn twee bijeenkomsten georganiseerd met een **klankbordgroep**, waarin de onderzoeksopzet is aangescherpt en de eerste uitkomsten zijn aangescherpt.

Vanwege korte doorlooptijden voor het onderzoek hebben we sommige bijeenkomsten en interviews op korte termijn moeten plannen. We zijn daarom alle betrokkenen extra dankbaar die ruimte in de agenda hebben gemaakt om met ons te spreken.

De uitkomsten van de bovenstaande activiteiten zijn verwerkt in voorliggende rapportage.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport leest u de uitkomsten van het onderzoek. Voor u gaat lezen, lichten we graag toe hoe we omwille van de leesbaarheid bepaalde woorden gebruiken in deze rapportage:

- Daar waar wordt gesproken over *kinderen* bedoelen we kinderen en jongeren tussen de leeftijd van 4 en 18 jaar.
- Omwille van de leesbaarheid gebruiken we de term *zorg* voor hulp, ondersteuning en zorg vanuit de Jeugdwet, Zorgverzekeringswet (Zvw) of Wet langdurige zorg (Wlz). Indien wij één van deze termen bedoelen, expliciteren wij dit in de tekst.

⁴ In de bijlage vindt u een overzicht van gesprekspartners voor het onderzoek.

- De term *onderwijs* gebruiken wij als term voor het behalen van bepaalde leerdoelen. Dit kunnen ook ontwikkelgerichte activiteiten zijn die breder zijn dan de wettelijke kaders die binnen OCW worden gehanteerd. Er kan echter een grijs gebied zitten tussen de door ons gehanteerde term onderwijs en ontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan een kind met een ernstig meervoudige beperking die leert om zijn of haar hoofd op te tillen. Indien relevant benoemen we dit grijze gebied.
- In de tweede doelgroep zitten onder andere kinderen met een aan autisme gerelateerde stoornis. In het verleden werd er in de diagnose gedifferentieerd tussen bijvoorbeeld (klassiek) autisme, Asperger en PDD-NOS. Sinds de DSM-V vallen deze allemaal onder de algemene diagnose “autismespectrumstoornis” (ASS). In de rest van dit document spreken we daarom over ASS.

2 De huidige mogelijkheden voor kinderen

In dit hoofdstuk leest u over de twee groepen kinderen die centraal staan in dit onderzoek, namelijk kinderen met een ernstig meervoudige beperking en kinderen die een normaal tot hoog cognitief niveau hebben en een beperking. We lichten toe welke vormen van beperkingen deze kinderen kunnen hebben, waarom deze kinderen niet (altijd) in staat zijn om binnen het regulier- of speciaal onderwijs te functioneren en welke initiatieven er voor deze kinderen zijn om alsnog onderwijs te kunnen volgen.

2.1 Kinderen met een (ernstig) meervoudige beperking

Kinderen met een ernstig meervoudige beperking (EMB) hebben een combinatie van twee of meer beperkingen. Dit kan verschillende vormen hebben. In dit onderzoek richten we ons op de groep kinderen met een laag ontwikkelingsperspectief door een ernstige verstandelijke beperking (IQ < 35), vaak met moeilijk te 'lezen' gedrag en ernstige sensomotorische problematiek.⁵ Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan kinderen die niet kunnen praten of zitten.

Op alle handelingen van het dagelijks leven hebben kinderen met een EMB hulp en zorg nodig. Bijvoorbeeld bij het eten of naar de wc gaan. Dit maakt dat zij volledig afhankelijk zijn van anderen. Maatwerk van hulp en zorg is voor deze kinderen belangrijk: door de complexe problematiek van deze kinderen is hun belastbaarheid wisselend. Hulp en zorg moet goed aangesloten worden bij de mogelijkheden van het kind. Ook kunnen verpleegkundige handelingen nodig zijn door gezondheidsproblemen van kinderen.



Kiki is 7 jaar. Ze is een vrolijk meisje. Ze heeft een ontwikkelleeftijd van 13 maanden en zit in een rolstoel. Ze kan slecht horen en heeft problemen met slikken. Het is voor Kiki belangrijk dat ze tussen activiteiten door kan rusten. Bijvoorbeeld door even op bed te liggen of in de snoezelruimte te zitten. Kiki maakt kleine ontwikkelstapjes. Bijvoorbeeld door haar voeten te bewegen en vloeibaar voedsel te eten. Ook leert ze om bepaalde vormen te herkennen. Via de logopedie leert ze om te gaan met slikproblemen en via fysiotherapie wordt ze geholpen met motorische handelingen.

⁵ Volgens de definities van het Steunpunt Passend Onderwijs

Onderwijs voor kinderen met een EMB

Voor kinderen met een EMB is het ontwikkelen van cognitieve vaardigheden zoals leren lezen of schrijven te hoog gegrepen. Voor deze kinderen ligt de nadruk meer op de ontwikkelmogelijkheden rond het opdoen van ervaringen, het aanleren van vaardigheden en het vergroten van zelfredzaamheid en zelfstandigheid. Daarbij is het van belang dat voor ieder kind wordt gekeken naar zijn of haar haalbare doelen: dit verschilt per kind.

Als kinderen met een EMB op school zitten, dan is dit over het algemeen een school binnen het speciaal onderwijs. Dit zijn veelal cluster 3 scholen. In het Actieplan voor ontwikkeling van kinderen met EMB is in 2018 aangegeven dat het aantal scholen voor kinderen met EMB niet gelijk over het land is verdeeld en dat niet alle scholen de benodigde combinatie van ontwikkeling, ondersteuning en zorg kunnen bieden.⁶ Tot op zekere hoogte kunnen kinderen reizen naar scholen in andere regio's. Hiervoor is het van belang dat het vervoer voor deze kinderen zo wordt afgestemd dat kinderen zo min mogelijk prikkels ervaren gedurende de rit en zij zich veilig voelen. Een grote bus vol met kinderen werkt voor hen bijvoorbeeld niet. Als er geen passende mogelijkheid aanwezig is, kan dit er toe leiden dat deze kinderen geen onderwijs volgen en worden vrijgesteld van de leerplicht.

Daarnaast kunnen ouders het om verschillende redenen prettiger vinden dat hun kind niet naar school gaat, maar naar een locatie zoals een KDC. Ouders hebben onder andere het gevoel hun kind daarmee te beschermen tegen de vele prikkels op school. Ook praktische overwegingen spelen mee: scholen zijn niet de hele dag en tijdens vakanties open. KDC's vaak wel. Daar waar kinderen zonder beperking na school en in de vakantie terecht kunnen op een buitenschoolse opvang, geldt dat voor deze kinderen vaak niet. De langere openingstijden maken een KDC praktischer.

Voor kinderen die geen of niet volledig (speciaal) onderwijs volgen, zijn verschillende typen initiatieven die zorg en onderwijs combineren, al dan niet in een pilotfase:

- **Onderwijs wordt naar zorglocaties gebracht.** Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door inhuur of detachering van leerkrachten op een KDC. Zo vindt een leerrechtspilot plaats in Rotterdam waarbij leerlingen op een KDC eens per week begeleiding ontvangen van een leerkracht van de tylytschool. Omdat het KDC geen officiële schoollocatie is, is dit formeel geen onderwijs.
- **In het gebouw van een school wordt een klas voor kinderen met een EMB ingericht.** Dit kunnen klassen zijn waar alleen kinderen met een beperking zitten, maar ook gemengde klassen. Kinderen ontvangen in deze klassen behandeling, maar krijgen ook les. Dit kan bijvoorbeeld vanuit een KDC worden georganiseerd, maar ook als particulier initiatief worden opgezet. Zo worden vanuit verschillende stichtingen *Samen naar School* klassen opgezet door ouders of professionals. In deze klassen ontvangen kinderen met een ernstige beperking zowel zorg als onderwijs in een gebouw van een school. De Nederlandse Stichting voor het Gehandicapte Kind (NSGK) kan helpen bij het opzetten van deze klassen. Er wordt vaak lesgegeven volgens de leerlijnen, maar de meeste klassen worden niet erkend als onderwijs. Ze kunnen daardoor geen aanspraak maken op onderwijsgelden en worden gefinancierd uit zorggelden. Er zijn echter uitzonderingen; zo is de *Samen naar School*-klas van Stichting Kanz in 2017 erkend als officieel onderwijs, waardoor ook financiering vanuit onderwijs mogelijk is.

⁶ Actieplan Ontwikkeling en onderwijs voor kinderen met EMB (juni 2018). Ieder(in) en BOSK.

Deze initiatieven bieden kinderen met een EMB een omgeving waarbij intensieve hulp en zorg wordt geboden en de leerdoelen worden aangepast aan de mogelijkheden van ieder kind. Daarbij is de omgeving qua veiligheid zo afgestemd dat kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen en is er veelal een-op-een begeleiding. Ook de dagindeling wordt afgestemd op het energieniveau van het kind; op de momenten waarop het kind alert is, worden hem of haar nieuwe dingen aangeleerd. Deze momenten kunnen zich verspreid over de dag voordoen.

Plekken naast en buiten het onderwijs

Wanneer deze kinderen niet voltijd onderwijs volgen, krijgen ze veelal begeleiding, dagbesteding en behandeling op een kinderdienstencentrum (KDC).⁷ KDC's bieden hulp en zorg aan kinderen met ontwikkelingsvragen waarvan de mogelijkheden nog niet duidelijk zijn, kinderen met een verstandelijke beperking in combinatie met gedragsproblematiek en kinderen met een EMB.

Op een KDC wordt eerst de ontwikkeling en beperking van een kind multidisciplinair in kaart gebracht. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar spraak- en taalontwikkeling, cognitieve ontwikkeling en fysieke ontwikkeling. Op basis van de uitkomsten van de diagnostiek wordt een plan opgesteld. In dit plan staan de beoogde doelen en resultaten van een kind. Sommige kinderen kunnen uiteindelijk doorstromen naar (speciaal) onderwijs, voor anderen is het hoogst haalbare doel om de vaardigheden die ze hebben te kunnen behouden en zo veel mogelijk ervaringen op te doen.⁸



Tim is 8 jaar. Hij is overgevoelig in zijn handen. Op basis van de methodiek “ervaar het maar” proberen begeleiders Tim te laten wennen aan verschillende soorten materialen. Zo laten ze Tim bijvoorbeeld eerst voelen aan sensopathisch materiaal, om deze vervolgens iets langer aan te raken en uiteindelijk te laten vast pakken. Dit kost veel tijd en herhaling, maar met resultaat.

De begeleiding en behandeling aan kinderen wordt op verschillende manieren vormgegeven. Zo kan een kind verschillende paramedische behandelingen ontvangen. Denk aan een logopedist die werkt aan slikproblemen bij het eten en drinken of een fysiotherapeut die zich richt op de motorische mogelijkheden van een kind. Daarnaast werken begeleiders ook aan de ontwikkeling van een kind. Wat en hoe is afhankelijk van de ontwikkeldoelen van een kind. Ze proberen bijvoorbeeld kinderen structuur duidelijk te maken en te laten snappen wanneer het tijd is voor eten en slapen. Ze gebruiken hiervoor onder andere muziek, tekeningen en spel materiaal. Het gaat vaak gepaard met kleine stapjes en veel herhaling.

Hoewel de focus op ontwikkeling ligt, wordt in KDC's geen officieel onderwijs aangeboden.⁹

⁷ In Nederland worden verschillende termen gehanteerd voor KDC's, zoals orthopedagogisch (dag)centrum of kinderdagcentrum.

⁸ Bron casus Tim: De wereld van dagbehandeling in KDC's. AEF, juni 2018.

⁹ De ontwikkeling en positionering van KDC's in het huidige zorglandschap. AEF, 14 oktober 2016.

2.2 Kinderen die normaal tot hoogbegaafd zijn en door een beperking slechts een deel van het onderwijsprogramma kunnen volgen

De groep met kinderen die normaal tot hoogbegaafd zijn maar door een psychische beperking of (chronische) ziekte niet het gehele onderwijsprogramma kunnen volgen betreft een gevarieerde groep kinderen. Deze kinderen kunnen verschillende psychische beperkingen hebben, zoals ASS, AD(H)D, ODD of trauma gerelateerde stoornissen. Bij sommige kinderen is er sprake van een combinatie van problemen. Denk bijvoorbeeld aan kinderen die hechtingsproblemen en PTSS hebben door problemen thuis. Sommige kinderen zijn als ze eenmaal naar school gaan al zo ernstig beschadigd, dat het moeilijk is om adequate hulp voor deze kinderen van de grond te krijgen. Voor andere kinderen zijn juist de ervaringen op school traumatisch; ze worden bijvoorbeeld niet goed begrepen en begeleid door leraren waardoor ze steeds het gevoel hebben te falen, of ze worden gepest door de andere kinderen omdat ze zich anders gedragen.

Voor de kinderen uit deze doelgroep is rust en voorspelbaarheid belangrijk. Zo worden zij niet te snel overmand door angst en onzekerheid. Ook hebben deze kinderen hulp nodig bij hoe zij het beste kunnen omgaan met hun psychische beperking.



Max is een energieke jongen van 14 jaar. Hij houdt enorm van balsporten. Max is hoogbegaafd. Terwijl zijn leeftijdsgenoten in het dorp allemaal naar de middelbare school gaan, zit hij sinds een aantal maanden thuis. In de VWO-brugklas hield Max het niet meer vol. De inhoud van de lessen sloten niet aan bij wat Max nodig had. “Hij moest grote motivatie opbrengen om een half uur naar uitleg te luisteren over dingen die hij al lang snapte”, vertelt zijn vader. “Of moest hij de verschillende stappen van een rekensom laten zien, terwijl het voor Max niet logisch is dat iemand dat niet in één keer ziet.” Max presteerde onder zijn niveau, voelde zich onbegrepen in de klas en kreeg last van faalangst. Ook werd hij gepest door zijn klasgenoten. Samen met de intern begeleider van school is gezocht naar de mogelijkheden voor Max om alsnog naar school te gaan. Voor Max was het toen eigenlijk al te laat: school was een traumatische ervaring voor hem geweest en hij wilde er niet meer naar terug. “En toen hadden we opeens een thuiszittende zoon, die nergens goed terecht kon.”

Onderwijs voor kinderen die door een beperking niet het gehele onderwijs kunnen volgen

In principe zijn kinderen met een normaal tot hoog cognitief niveau en een beperking intellectueel gezien in staat om regulier onderwijs te volgen, mits zij daar de juiste ondersteuning kunnen ontvangen en het lesprogramma aansluit bij hun mogelijkheden. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat kinderen af en toe in een prikkelarme omgeving kunnen werken, met meer persoonlijke begeleiding. Of dat er aparte groepen zijn voor kinderen met een hoog cognitief niveau waar zij andere lessen kunnen volgen. Dit aanbod is echter niet altijd in de regio aanwezig.

Wanneer kinderen niet op hun plek zijn in het regulier onderwijs, kunnen zij op het speciaal onderwijs terecht, veelal cluster 4 scholen. Deze scholen richten zich op de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind. Er wordt structuur geboden en kinderen leren omgaan met hun problemen. Er is veel ruimte voor individuele aandacht. De groepen zijn dan ook klein.

Voor sommige kinderen zijn de klassen in het speciaal onderwijs alsnog te prikkelgevoelig of is de samenstelling van de groep niet passend. Sommige kinderen in deze doelgroep hebben een hoge intelligentie; niet alle scholen voor speciaal onderwijs kunnen deze kinderen voldoende uitdaging bieden. Ook kan reistijd een rol spelen. Aangezien er relatief weinig kinderen naar speciaal onderwijs gaan, zijn deze scholen regionaal georganiseerd. Er is tenslotte een bepaalde schaal nodig om een school op te zetten. Voor kinderen uit deze doelgroep kan dit betekenen dat zij langer moeten reizen. Voor kinderen die eerder vervelende ervaringen met school hebben gehad, kan dit een drempel zijn.

Doordat ouders of professionals het aanbod niet als passend ervaren, worden door hen verschillende initiatieven opgezet om er voor te zorgen dat kinderen zich alsnog kunnen ontwikkelen. Hier zijn verschillende vormen van, bijvoorbeeld vanuit of in samenwerking met het onderwijs, of als particulier initiatief. Sommige initiatieven bestaan al langer, andere zijn nog in een pilotfase.

- **Extra begeleiding voor kinderen op school.** Zo biedt Expertiseteam FRITZ extra leerlingbegeleiding op school aan indien het scholen niet lukt om zelf de begeleiding uit te voeren. Het Expertiseteam is echter vooral bedoeld om leraren te ondersteunen met de omgang van kinderen uit de doelgroep, zodat zij hier op den duur zelf meer grip op krijgen.
- **Laag aantal uren onderwijs in combinatie met ondersteuning elders.** Zo is er het initiatief Flowkids, waar hoogsensitieve kinderen die uitgevallen zijn of dreigen uit te vallen terecht kunnen. Elke dag is er twee uur een leerkracht aanwezig. Op deze manier wordt het welbevinden in de onderwijssituatie duurzaam hersteld. Indien mogelijk stromen de kinderen na een half of heel jaar terug naar het regulier onderwijs.
- **Een klas op een reguliere school.** Kinderen die dreigen uit te vallen kunnen op het Revius Lyceum tijdelijk in Villa Revius terecht. De Villa is een plek op het schoolterrein van het lyceum, zodat de kinderen in contact blijven met de reguliere school. De docenten van het lyceum geven enkele uren per week les in de Villa. Op deze manier krijgen de kinderen 20 uur les. Verder krijgen ze begeleiding van twee begeleiders passend onderwijs.
- **Een tussenvoorziening,** waarbij kinderen die vast zijn gelopen in het onderwijs een combinatie van zorg en onderwijs ontvangen. Dit is geen officieel onderwijs. Een voorbeeld van een tussenvoorziening is Autismecentrum In Contact (ACIC). Kinderen en jongvolwassenen kunnen hier terecht voor een maatwerktraject, variërend van enkele uren per week tot enkele dagen. Doel is om kinderen weer terug te laten stromen in (speciaal) onderwijs.
- **Orthopedagogisch en didactisch centrum (OPDC),** waar leerlingen terecht kunnen die (tijdelijk) niet meekomen op het regulier onderwijs of speciaal onderwijs. Een leerling blijft ingeschreven op zijn of haar oorspronkelijke school. Het OPDC valt onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband.
- **Afstandsonderwijs thuis of op een zorglocatie,** bijvoorbeeld via IVIO@Home. Dit is er voor leerlingen die niet naar school kunnen vanwege psychische problematiek, maar wel een intrinsieke motivatie tot leren hebben. In dit geval is de vraag of de begeleiding vanuit onderwijs of vanuit zorg georganiseerd moet worden. Leerlingen kunnen afstandsonderwijs thuis volgen, of op een zorglocatie. Zo is Feniks Talent officieel een zorglocatie, waar hoogbegaafde kinderen die zijn uitgevallen in het onderwijs via afstandsonderwijs alsnog onderwijs kunnen ontvangen.

Onlangs heeft Movisie een verkenning uitgevoerd naar de initiatieven voor kinderen die thuiszitten en/of zijn uitgevallen uit het onderwijs.¹⁰ Uit deze verkenning bleek dat op deze initiatieven over het algemeen kinderen zitten die niet passen in het huidige onderwijssysteem en waarvoor het perspectief op regulier of speciaal onderwijs niet meer mogelijk is door een aaneenschakeling van gebeurtenissen in het verleden. Een combinatie van in het kind gelegen factoren en omgevingsfactoren maakt dat sommige kinderen het wel redden op het regulier of speciaal onderwijs en andere niet.

De initiatieven bieden een ander aanbod dan regulier en speciaal onderwijs, waardoor kinderen beter op hun plek zijn. Movisie onderscheidt drie elementen die vaak terugkomen bij de verschillende initiatieven:

- Er is tijd en aandacht voor rust, ruimte, herstel, zelfvertrouwen en veiligheid
- Er wordt aangesloten bij de realiteit van het kind; dit houdt onder andere in dat er wordt aangesloten bij waar het kind is en gekeken wordt naar de talenten van het kind
- Er wordt gekeken naar een haalbaar toekomstperspectief en een optimale ontwikkeling die bij het kind past.



Na veel contact met school, de gemeente en een zorgaanbieder, ging Max uiteindelijk naar een onderwijs-zorg centrum voor uitvallers en kinderen die thuiszitten. Deze plek richt zich erop om kinderen weer naar school te laten gaan. Eigenlijk wilde Max nergens meer heen. Maar deze plek was in zijn eigen dorp, dus dat maakte het makkelijker voor Max om toch te gaan kijken. Al snel bleek dat Max ook daar niet op zijn plek was. Hij zat in een groep met kinderen die een laag cognitief niveau hadden. Hij miste kinderen waar hij zich toe kon verhouden. Na lang zoeken hebben zijn ouders nu een expertisecentrum gevonden dat zich specifiek richt op kinderen met hoogbegaafdheid. Hier moet Max om leren gaan met zijn hoogbegaafdheid en de trauma's en faalangst die uit zijn ervaringen op school voort zijn gekomen. Ook krijgt hij begeleiding bij zelfstudie, zodat hij alsnog onderwijs kan gaan volgen. Max heeft net zijn eerste wenweek gehad en tot nu toe gaat het goed. Het is voor Max en zijn ouders nu afwachten of het zo blijft. Tegelijkertijd is een langdurige plaats bij dit initiatief nog niet zeker; het is nog onduidelijk of het verblijf van Max in zijn geheel wordt vergoed door de gemeente en het samenwerkingsverband.

Door deze initiatieven begeeft een kind zich in een sociale setting. Er bevinden zich leerkrachten en pedagogisch medewerkers die ervaring hebben met deze kinderen en hen kunnen ondersteunen en begeleiden. Sommige initiatieven zijn niet bedoeld als oplossing voor de lange termijn. Het hangt echter af van diverse factoren, waaronder het aanbod in de regio, of het uiteindelijk mogelijk is voor deze kinderen om weer een onderwijsprogramma te volgen via een school in het regulier of speciaal onderwijs. Uiteindelijk is het vooral de bedoeling dat deze kinderen zich later kunnen redden in de maatschappij, waarbij het kunnen functioneren in een groep (en voor de periode dat een kind onderwijs volgt ook het kunnen *leren* in een groep) van essentieel belang zijn. Ook het weerbaar maken van een kind is daarbij een belangrijk doel.

¹⁰ Ontwikkelrecht als brug tussen zorg en onderwijs. Movisie, februari 2019.

Plekken naast en buiten het onderwijs

Kinderen die niet- of deels naar school of een andersoortig initiatief gaan, kunnen op verschillende plekken zitten, zoals dagbestedingsplekken of begeleiding thuis. Voor dagbesteding kunnen kinderen onder andere terecht op een zorgboerderij of KDC. Deze plekken bieden kinderen een gestructureerd dagprogramma, afgestemd op de mogelijkheden van het kind. Denk bijvoorbeeld aan knutselactiviteiten, het bereiden van een maaltijd en het verzorgen van dieren. Via begeleiding thuis krijgen kinderen één op één begeleiding in bijvoorbeeld het verbeteren van hun sociale vaardigheden of het vergroten van hun zelfstandigheid.

Ook ontvangen sommige kinderen die wel voltijds naar school gaan, na school ook nog begeleiding en/of behandeling. Zo kunnen zij bijvoorbeeld een behandeltraject hebben dat zich richt op een specifieke beperking of kunnen zij extra begeleiding ontvangen op bepaalde vaardigheden.

3 *Intermezzo: het juridisch kader*

Voor het realiseren van passende combinaties van onderwijs en zorg is het van belang om inzicht te hebben in het juridisch kader. In dit hoofdstuk brengen we dit in kaart voor de (ontwikkelgerichte) zorg. Binnen OCW wordt momenteel een analyse uitgevoerd naar het juridische kader binnen het onderwijs. In dit hoofdstuk is dus geen omschrijving van de onderwijswetgeving opgenomen. Wel is in dit onderzoek geanalyseerd waar knelpunten in de onderwijswetgeving de ontwikkeling van kinderen in de twee doelgroepen bemoeilijken; deze knelpunten zijn opgenomen onder de belemmeringen in hoofdstuk 4.

Hieronder vindt u eerst een beschrijving van de relevante wetten binnen de zorg. Vervolgens lichten we de wettelijke verantwoordelijkheden per relevante partij toe.

3.1 **Wettelijk kader**

Het relevante kader binnen de zorgwetgeving bestaat uit de Jeugdwet, de Wet langdurige zorg (Wlz), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).

- De Jeugdwet is gericht op jeugdigen en hun gezinnen die hulp en ondersteuning nodig hebben bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen, beperkingen in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.
- De Wlz is van toepassing wanneer sprake is van een blijvende zorgbehoefte waarbij permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig is om ernstig nadeel te voorkomen. Kinderen met een (ernstige) meervoudige beperking of met een (zeer) verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking en door deze beperkingen blijvend zijn aangewezen op permanent toezicht of zorg, kunnen aanspraak maken op de Wlz.
- De Zvw is een wet die de zorgverzekering regelt. Hierin is onder andere de vergoeding van zorg opgenomen van jeugdigen tot achttien jaar die verpleging of een bepaalde vorm van therapie nodig hebben, wanneer sprake is van een chronische ziekte of lichamelijke, zintuiglijke of lichtverstandelijke beperking waarbij langer dan een jaar zorg nodig is.
- De Wmo tot slot is van toepassing op kwetsbare jongeren vanaf achttien jaar die het niet op eigen kracht kunnen redden in de maatschappij. Jongeren met een verstandelijke, lichamelijke en/of zintuiglijke beperking kunnen op grond van de Wmo 2015 ondersteuning ontvangen.¹¹ Voor jongeren tot 18 jaar vallen hulpmiddelen zoals rolstoelen en woningaanpassingen ook onder de Wmo 2015.

¹¹ Hieronder valt onder andere begeleiding en dagbesteding.

3.2 Verantwoordelijkheden

In het onderwijs-zorglandschap hebben verschillende partners een wettelijke verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat kinderen passende hulp, zorg en onderwijs ontvangen. Het geven van onderwijs en de extra ondersteuning die kinderen daar soms bij nodig hebben, is hoofdzakelijk een verantwoordelijkheid van scholen en (specifiek voor de ondersteuning) samenwerkingsverbanden. Daarnaast liggen er afhankelijk van de situatie voor de zorg vooral verantwoordelijkheden bij gemeenten, zorgverzekeraars en zorgkantoren. De verantwoordelijkheden worden hieronder in meer detail beschreven. Zoals eerder aangegeven ligt de focus hierbij op de zorg.

School

De school heeft de verantwoordelijkheid om wettelijke regels voor de inhoud en kwaliteit van het onderwijs na te leven. De onderwijsinspectie ziet toe op de naleving van de wettelijke voorschriften en beoordeelt scholen op het gebied van kwaliteit. Een school stelt ook een schoolondersteuningsprofiel vast, om de voorzieningen te beschrijven die getroffen zijn voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

Naast reguliere scholen zijn er 4 clusters binnen het speciaal onderwijs:¹²

- Cluster 1 scholen zijn voor blinde of slechtziende kinderen
- Cluster 2 scholen voor dove of slechthorende kinderen en kinderen met een taal-spraakontwikkelingsstoornis
- Cluster 3 scholen zijn voor kinderen die motorisch gehandicapt, verstandelijk gehandicapt of langdurig ziek zijn
- Cluster 4 scholen zijn voor kinderen met psychische stoornissen en gedragsproblemen.

Cluster 3 en 4 scholen vormen samen met reguliere scholen samenwerkingsverbanden. De financiering voor extra ondersteuning op deze scholen komt ook vanuit het samenwerkingsverband. Cluster 1 en 2 scholen worden landelijk georganiseerd. In dit onderzoek hebben wij niet specifiek gekeken naar cluster 1 en cluster 2 scholen.

Samenwerkingsverband

Toegang en bekostiging van onderwijsondersteuning ligt bij de samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband legt elke vier jaar een ondersteuningsplan vast. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen. Ze beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn tot het (voortgezet) speciaal onderwijs; daartoe geven ze toelaatbaarheidsverklaringen af, waarbij het niveau van de bekostigingscategorie de omvang van financiering bepaalt.

Gemeente

In 2015 zijn veel taken gedecentraliseerd naar gemeenten. Dit geldt ook voor de jeugdhulp, waarvoor de gemeente de verantwoordelijkheid heeft gekregen op grond van de nieuwe Jeugdwet. Voor een aantal van die taken, bijvoorbeeld heel gespecialiseerde voorzieningen, geldt dat deze beter in samenwerking opgepakt kunnen worden dan per individuele gemeente. Gemeenten werken dan ook samen in 42 jeugdregio's. Deze regio's lopen niet gelijk met de regio's waarin samenwerkingsverbanden zijn georganiseerd.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>, laatst geraadpleegd: 12 juli 2019

De gemeente is op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor de ondersteuning van en hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. De Jeugdwet schrijft niet voor waar deze hulp geboden moet worden. Dit kan waar dat nodig is ook op school worden geboden.¹³ De gemeente maakt over de invulling hiervan afspraken met het betrokken samenwerkingsverband en legt het beleid over deze jeugdhulp vast in het gemeentelijk jeugdplan.¹⁴

Gemeenten worden verwacht af te stemmen en effectief samen te werken met het onderwijs. Zo zijn zij verplicht om het gemeentelijk jeugdplan af te stemmen met het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs in de betreffende gemeente.¹⁵ Het overleg dat gemeenten met samenwerkingsverbanden voeren is op overeenstemming gericht en vindt plaats volgens een procedure die is vastgesteld door de betreffende gemeente en het betreffende samenwerkingsverband.¹⁶ Een complicerende factor in de afstemming is dat de jeugdzorgregio's waarin gemeenten samenwerken niet overeen komen met de regio's waarin samenwerkingsverbanden zijn georganiseerd.

De gemeente besluit of en zo ja welke voorziening nodig is.¹⁷ De gemeente neemt in haar verordening op hoe toegang tot en toekenning van individuele voorzieningen worden afgestemd met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen.¹⁸ Wanneer nodig stemt de gemeente voor het treffen van een individuele voorziening ook af met het onderwijs. Dit geldt voor primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs.¹⁹ De gemeente is niet verplicht om een voorziening te treffen op grond van de Jeugdwet wanneer aanspraak kan worden gemaakt op een voorziening op grond van de Wlz of de Zvw.²⁰ Wanneer sprake is van een dubbele grondslag, waarbij zowel op grond van de Wlz, de Zvw als de Jeugdwet een voorziening kan worden getroffen en de hoofdoorzaak niet duidelijk is, dan is de gemeente wél verplicht een voorziening te treffen.²¹

De rechtbank Den Haag heeft in juli 2018 geoordeeld dat de Jeugdwet geen wettelijke grondslag vormt voor het inzetten van een onderwijsvoorziening.²² De rechtbank oordeelt dat onderwijs niet onder de in artikel 2.3 van de Jeugdwet genoemde jeugdhulpvoorzieningen valt. Dit betekent dat de gemeente niet verplicht is dit te leveren op grond van de Jeugdwet. Dit wil niet zeggen dat het niet mag of verboden is. Dit biedt dus ruimte voor gemeenten hier eigen invulling aan te geven bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijke constructie.

¹³ Zie de definitie van jeugdhulp uit artikel 1.1 van de Jeugdwet; *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, nr. 3 (MvT), p. 22.

¹⁴ Artikel 2.2 Jw; *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, nr. 3 (MvT), p. 22.

¹⁵ Artikel 2.2 lid 3 Jw.

¹⁶ Artikel 2.2 lid 3 Jw.

¹⁷ *Kamerstukken II 2012/13*, 33684, nr. 3 (MvT), p. 135.

¹⁸ Artikel 2.9 Jw.

¹⁹ Artikel 2.7 Jw.

²⁰ Artikel 1.2 lid 1 onder a Jw.

²¹ Artikel 1.2 lid 2 Jw; Zie ook *Kamerstukken II 2012/2013*, 33684, nr. 3 (MvT), p. 127.

²² Rb. Den Haag 11 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8310.

“Op grond van de Jw is de gemeente verantwoordelijk voor de bekostiging van begeleiding en persoonlijke verzorging op school. Het betreft dan jeugdhulp in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, die zowel in natura als in de vorm van een pgb kan worden verstrekt. Binnen het passend onderwijs wordt extra onderwijsondersteuning geboden door scholen. Het gaat hierbij om didactische en pedagogische ondersteuning die nodig is om de onderwijsdoelen te bereiken.”
– Uitspraak rechtbank Den Haag, 11 juli 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:8310; rechtsoverweging 8.4)

De gemeente is verder verantwoordelijk voor de indicering en bekostiging van de zorg die voor de doelgroep 18+ vanuit de Wmo 2015 wordt geleverd.²³ De gemeente is niet verplicht om maatschappelijke ondersteuning te bieden wanneer de jongere aanspraak kan maken op zorg die vanuit de Wlz of de Zvw kan worden geboden.²⁴ De gemeente moet periodiek een plan vaststellen waarin het beleid omtrent de maatschappelijke ondersteuning wordt vastgelegd.²⁵ In het plan wordt bijzondere aandacht besteed aan een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.²⁶ De gemeente is ook verantwoordelijk voor het onderzoek of een maatwerkvoorziening dient te worden verstrekt.²⁷ Wanneer een maatwerkvoorziening wordt verstrekt, dan wordt deze voor zover daartoe aanleiding bestaat, afgestemd op het onderwijs.²⁸

Zorgkantoren

De Wlz is van toepassing wanneer sprake is van een blijvende zorgbehoefte aan permanent toezicht of 24 uur zorg in de nabijheid om ernstig nadeel te voorkomen. Kinderen met een (ernstige) meervoudige beperking of met een (zeer) verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking en door deze beperkingen blijvend zijn aangewezen op permanent toezicht of zorg, kunnen aanspraak maken op de Wlz. Op grond van de Wlz kan naast verblijf in een instelling persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding (inclusief dagbesteding en vervoer hier naartoe) en behandeling (inclusief behandeling groep en vervoer hier naartoe) en logeeropvang worden geboden. Om zorg te ontvangen dient bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) om een indicatie te worden gevraagd.²⁹ De zorgkantoren voeren de Wlz uit en zijn verantwoordelijk voor de levering van zorg.³⁰ Het is de taak van het zorgkantoor om ervoor te zorgen dat de cliënt de benodigde zorg daadwerkelijk ontvangt.³¹ Dit houdt in dat het zorgkantoor de cliënt naar zorg bemiddelt als dit nodig is.

Onderwijs en langdurige zorg zijn gemakkelijker te combineren, omdat onderwijs in de Wlz niet langer als voorliggende voorziening wordt gezien.³² De regering vindt het daarbij wenselijk dat kinderen met een beperking en die aanspraak maken op Wlz-zorg, ook een vorm van onderwijs kunnen volgen naast hun dagbesteding. Deze kinderen hebben de

²³ Artikel 2.1.1 Wmo 2015.

²⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 33841, nr. 3 (MvT), p. 15.

²⁵ Artikel 2.1.2 lid 1 Wmo 2015.

²⁶ Artikel 2.1.2 lid 4 onder a Wmo 2015.

²⁷ Artikel 2.3.2 Wmo 2015.

²⁸ Artikel 2.3.5 lid 4 onder d Wmo 2015.

²⁹ Artikel 3.2.3 juncto artikel 7.1.2 lid 1 onder a Wlz.

³⁰ Artikel 4.2.4 Wlz.

³¹ Kamerstukken II 2013/2014, 33891, nr. 3 (MvT), p. 41.

³² Factsheet Nji ‘Wegwijs in de wetten van het jeugdstelsel’.

mogelijkheid om gebruik te maken van passend onderwijs.³³ Zorgkantoren helpen bij het opstellen van een zorgplan, waardoor in kaart gebracht wordt welke zorg het meest geschikt is. Als onderdeel van het zorgplan en de zorgplanbespreking kan zorgverleners gevraagd worden om ook onderwijsaanbieders te betrekken.

Zorgverzekeraars

Zorgverzekeraars hebben op grond van de Zvw een zorgplicht. Het gaat hierbij niet alleen om de betaling van de kosten, maar zij moeten er ook voor zorgen dat in de zorgbehoeften van hun verzekerden wordt voorzien. Als de verzekerde de benodigde zorg niet kan krijgen bij de gecontracteerde zorgaanbieder of zelf geen zorgaanbieder kan vinden, dan dient de zorgverzekeraar te bemiddelen bij het verkrijgen van de zorg. Een kinderverpleegkundige bepaalt welke zorg nodig is. De zorgverzekeraar helpt zo nodig bij het vinden van een kinderverpleegkundige. Wanneer dit nodig is, kan de zorg ook op school worden ingezet.

³³ *Kamerstukken II 2013/2014, 33891, nr. 3 (MvT), p. 75.*

4 Wat werkt (niet) en waarom?

In dit hoofdstuk leest u welke elementen ervoor zorgen dat kinderen die de doelgroep van dit onderzoek vormen al dan niet een vorm van onderwijs kunnen volgen. Deze elementen komen uit bureauonderzoek, een juridische analyse van Defence for Children en bijeenkomsten en gesprekken met financiers, uitvoerders en ouders.

Om de belemmeringen uit dit hoofdstuk beter te kunnen duiden, gaan we eerst terug naar de basis: de twee stelsels die in de onderwijs-zorg arrangementen moeten samenkomen. Daarna beschrijven we de specifieke bevorderende en belemmerende factoren, waarbij we onderscheid maken tussen de volgende onderwerpen:

- Hordes in de schoolloopbaan
- Ontwikkeling past niet altijd binnen de kaders van het onderwijs
- Problemen bij (g)een leerplichtontheffing
- Wie betaalt wat? Onduidelijkheid over de financiering
- Praktische en organisatorische belemmeringen.

Tot slot gaan we in op de vraag wat dit nu betekent voor kinderen en hun ouders.

4.1 De basis: twee stelsels, twee visies

In dit onderzoek kijken we naar de aansluiting tussen onderwijs en zorg. In het onderzoek hebben we gemerkt dat dat echter twee verschillende werelden zijn, met heel verschillende uitgangspunten. Belangrijker is echter dat de verwachtingen van beide werelden over passend onderwijs niet bij elkaar aansluiten. Door de oogharen kan gesteld worden dat in de zorg de impliciete verwachting is dat passend onderwijs betekent dat (vrijwel) ieder kind naar school kan. In het onderwijs wordt passend onderwijs opgevat als *zo passend mogelijk*. De grens van wat nog mogelijk is, is daardoor soms (veel) eerder bereikt dan ouders of mensen vanuit de zorg verwachten.

De verschillen in verwachting hangen nauw samen met de verschillende uitgangspunten van zorg en onderwijs. De zorg is in essentie gericht op het individu en individuele behoefte: ieder individu heeft in beginsel recht op de zorg die hij of zij nodig heeft om te functioneren. Het onderwijs moet juist vergelijkbaar zijn voor grote aantallen leerlingen. Het vertrouwen dat een havo-diploma in Groningen dezelfde waarde heeft als een havo-diploma in Zoetermeer, is immers een groot goed.

Dat beide stelsels werken vanuit andere basisbeginselen, maakt samenwerking ingewikkeld. Nog ingewikkelder wordt het wanneer die verschillen onder de oppervlakte blijven. Ouders en zorgverleners raken gefrustreerd dat een individueel kind geen goede plek binnen het onderwijs kan vinden; onderwijspersoneel raakt gefrustreerd van verwachtingen waar zij binnen hun kaders niet goed aan kunnen voldoen.

Het fundamentele verschil van inzicht over wat passend onderwijs is en zou moeten zijn, loopt door alle lagen tussen de twee stelsels door: van de verantwoordelijke ministeries tot de inspecties tot op de werkvloer. Soms weten partijen elkaar desondanks te vinden en de verschillen te overbruggen. Het verschil in verwachtingen leidt echter ook regelmatig tot teleurstellingen voor alle partijen. Het ligt dan ook aan de basis van veel van de knelpunten die beschreven worden in dit hoofdstuk.

4.2 Hordes in de schoolloopbaan

Kinderen lopen over het algemeen eenzelfde type route af binnen het onderwijs van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Binnen deze route kunnen verschillende afslagen worden genomen; bijvoorbeeld regulier of speciaal onderwijs en de keuze tussen vmbo, havo of vwo.

De kinderen die vallen onder de doelgroep van dit onderzoek kunnen verschillende hordes tegenkomen tijdens “hun” route binnen het onderwijs. Hierdoor krijgen ze niet altijd de benodigde combinatie van zorg en onderwijs of kunnen ze (tijdelijk) geen onderwijs ontvangen. Voor een soepele route binnen het onderwijs zijn verschillende elementen belangrijk, waaronder: kennis binnen het onderwijs van mogelijke beperkingen bij kinderen, begrip voor de noodzaak om te komen tot een passende oplossing en het organiseren van deze passende oplossing. Dat gaat niet altijd goed. In deze paragraaf beschrijven we de factoren die leiden tot hordes in de schoolloopbaan van kinderen:

- Kennisgebrek in het (regulier) onderwijs bemoeilijkt het ontwikkelproces voor sommige leerlingen
- De overstap van de ene naar de andere school vraagt veel van een leerling
- Het duurt soms even voor de combinatie van onderwijs en zorg geboden kan worden
- De stap van zorg naar onderwijs is groot
- Ook scholen zijn soms huiverig voor de terugkeer naar onderwijs.

■ **Kennisgebrek in het (regulier) onderwijs bemoeilijkt het ontwikkelproces voor sommige leerlingen**

■ Om ervoor te zorgen dat kinderen met een normaal tot hoog cognitief niveau en een psychische beperking op onderwijs kunnen blijven, is specifieke kennis noodzakelijk. ■ Deelnemers van het onderzoek geven aan dat deze kennis nu beperkt aanwezig is. Dit wordt ook onderschreven in een enquête die onder leraren is gehouden.³⁴ Door de beperkte kennis kunnen kinderen uitvallen op het regulier onderwijs, terwijl ze daar mogelijk met beperkte aanpassingen hadden kunnen functioneren. Ook als de leerling wel beter op zijn plek is in het speciaal onderwijs kan een kennisgebrek in regulier onderwijs ertoe leiden dat de problematiek verergert, doordat deze niet tijdig erkend wordt. Kinderen uit de EMB groep zullen vaker in speciaal onderwijs zitten, maar ook daar geldt dat het kennisniveau van het onderwijzend personeel van groot belang is voor het functioneren van de kinderen.

³⁴ Enquête vijf jaar passend onderwijs (juni 2019). Algemene onderwijsbond.

De kinderen uit deze doelgroepen vragen om een andere omgang dan andere kinderen in de klas. Sommige leraren ligt dit, anderen minder. Daarbij geven deelnemers aan dat de hoge werklast van leraren en het lerarentekort ook niet meehelpt. Leraren hebben veel op hun bord en in een klas van dertig kinderen is het lastig om één kind met een hulp- of zorgvraag extra aandacht te geven.³⁵ De uitkomsten van de enquête onder leraren laten eenzelfde beeld zien.

Goed inspringen op de individuele behoeften van deze kinderen vraagt verder van leraren dat zij een bepaalde basiskennis hebben van hun belevingswereld en waar zij op aanslaan in positieve of negatieve zin. Ook moeten zij tijdig kunnen signaleren wanneer extra hulp en ondersteuning nodig is, van binnen of buiten school. Tijdens de lerarenopleiding is hier echter beperkt aandacht voor: deelnemers geven aan dat de lerarenopleiding nog te weinig is afgestemd op de ontwikkelingen rond passend onderwijs. Het is bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat toekomstige leraren leren over speciaal onderwijs of een stage lopen op het speciaal onderwijs. De onderwijsraad heeft in 2016 al geconstateerd dat de differentiatievaardigheden van leraren om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte begeleiden te wensen over laten.³⁶

“Tot op een bepaald niveau zouden leraren kennis moeten hebben over de omgang met kinderen met een beperking. Maar vervolgens is het ook belangrijk dat zij kunnen inzien wanneer extra expertise moet worden ingevlogen.” – betrokkene initiatief

Er zijn verschillende voorbeelden waarbij het mogelijk wordt gemaakt dat kinderen uit de beschreven doelgroepen op school kunnen blijven door aandacht te besteden aan de kennis van leraren:

- Op sommige scholen worden coaches ingeschakeld om de kennis van leraren te vergroten op het gebied van de omgang met kinderen binnen deze doelgroep. Zo biedt een organisatie ondersteuning aan leerkrachten en intern begeleiders bij de begeleiding van kinderen met psychiatrische problemen.
- Ook zijn er gemeenten waar actief gestuurd wordt op de verbinding tussen scholen en jeugdhulp. De gemeente Roosendaal stuurt er bijvoorbeeld op aan dat jeugdhulpprofessionals uit het wijkteam minimaal eens per maand overleg hebben met een intern begeleider op de basisscholen. Vanuit het samenwerkingsverband wordt hierop gestuurd richting scholen. Dit moet niet alleen kennis vergroten, maar er ook voor zorgen dat onderwijs en jeugdhulp elkaar beter weten te vinden en elkaar eerder inschakelen.
- Soms vindt uitwisseling plaats tussen zorgaanbieders en scholen. Zo heeft een KDC van zorgaanbieder 's Heerenloo een gedragsdeskundige 'uitgeleend' aan een basisschool voor speciaal onderwijs. Deze gedragsdeskundige leerde de onderwijsspecialisten over de omgang met kinderen met EMB. Ook heeft deze meegekeken naar de onderwijsprogramma's en advies gegeven hoe deze het beste kunnen worden afgestemd op de zorg voor kinderen met EMB.

Als suggesties voor het verbeteren van het kennisniveau van leraren noemen deelnemers de volgende punten:

³⁵ Mét andere ogen (23 november 2018). René Peeters.

³⁶ Advies *Passend onderwijs* (5 december 2016). Onderwijsraad

- Passend onderwijs een plek geven in de lerarenopleiding. Meer training op het gebied van passend onderwijs en ook stages op het speciaal onderwijs stimuleren. Dit zou kunnen helpen om leraren meer bewust te maken van het feit dat er ook andere mogelijkheden zijn naast regulier onderwijs en handvatten te geven voor de omgang met deze kinderen.
- Betere communicatie richting leraren. Onderwerpen als de zorgplicht van scholen en de relevante partners moeten hierin terugkomen.

■ **De overstap van de ene naar de andere school vraagt veel van een leerling**

- Binnen het onderwijs kan een kind te maken krijgen met verschillende overgangen.
- Bijvoorbeeld van het regulier naar speciaal onderwijs en van het primair naar voortgezet onderwijs en vervolgens het middelbaar beroepsonderwijs. Deelnemers benoemen dat voor deze kinderen het risico op uitval juist bij een overgang groot is. Dit komt met name voor bij kinderen uit de tweede doelgroep.

Een verandering in school en structuur kan heel wat teweeg brengen voor kinderen als dit niet goed wordt georganiseerd. Daarbij hebben kinderen en ouders te maken met verschillende betrokkenen, waaronder leraren en samenwerkingsverbanden. Deelnemers geven aan dat er niet altijd een warme overdracht plaatsvindt tussen de verschillende scholen. Hierdoor zijn scholen niet altijd goed op de hoogte, waardoor de problematiek van het kind uit beeld raakt.

Als oplossingsrichtingen noemden de deelnemers:

- Het aanstellen van één casusregisseur die gedurende de hele onderwijsloopbaan van het kind toeziet op passend onderwijs voor een kind.
- Strakker toezien op warme overdracht tussen de verschillende scholen.
- Een begeleider die tijdens de overgang extra begeleiding geeft aan het kind.

■ **Het duurt soms even voor de combinatie van onderwijs en zorg geboden kan worden**

- Ook als er een passende mogelijkheid voor kinderen is om onderwijs te kunnen volgen, geven deelnemers aan dat dit niet altijd meteen mogelijk is. Hierdoor kunnen kinderen langer dan noodzakelijk thuis of op een zorglocatie verblijven.

Deelnemers gaven verschillende voorbeelden waarbij vraag en aanbod niet op elkaar aansloten:

- Wachtlijsten bij jeugdhulpaanbieders. Hierdoor kan er niet meteen hulp en ondersteuning worden ingezet die nodig is voor kinderen om onderwijs te kunnen volgen op school. Dit kan enerzijds te maken hebben met de inkoop van hulp vanuit gemeenten en anderzijds met personeelstekorten bij jeugdhulpaanbieders.
- Wachtlijsten bij speciaal onderwijs. Dit kan onder andere te maken hebben met de groei in het leerlingenaantal op het speciaal onderwijs³⁷ en anderzijds met tekort aan leraren binnen het onderwijs.

■ **De stap van zorg naar onderwijs is groot**

- Sommige kinderen zitten al vanaf jonge leeftijd op een zorglocatie. Denk aan kinderen met een ernstig meervoudige beperking of een ernstige gedragsstoornis. Sommigen van hen zouden in theorie kunnen doorstromen naar speciaal onderwijs, maar blijven vanuit gewoonte, veiligheid en onbekendheid langer dan noodzakelijk op een zorglocatie zitten.

³⁷Onderwijsinspectie, 2019. <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/trends-in-het-onderwijs/speciaal-onderwijs/het-speciaal-onderwijs-groeit>

Deelnemers van het onderzoek geven aan dat de doorstroom van zorg naar onderwijs om verschillende redenen niet gemakkelijk is. Dit werd met name benoemd voor de eerste doelgroep van het onderzoek. Hierbij werden de volgende redenen genoemd:

- Voor ouders kan een zorglocatie voor een kind een veilige haven zijn. Zij zijn gewend dat hun kind daar zit en weten dat hij of zij daar goed wordt behandeld. Ook kunnen kinderen vaak de hele dag terecht op een zorglocatie en gedurende het hele jaar. Dit geldt niet voor het onderwijs.
- Zorgprofessionals zijn opgeleid vanuit hun eigen professie en niet altijd bekend met de mogelijkheden binnen het speciaal onderwijs. Ze geven aan dat sommige kinderen hierdoor langer dan nodig op een zorglocatie blijven.
- De uitwisseling tussen zorg en onderwijs is niet eenvoudig. Aangezien hiervoor geen duidelijke verantwoordelijkheden zijn belegd hangt het deels af van de betrokkenheid van individuele mensen.

“KDC’s kunnen goede medische zorg bieden. We denken soms vanuit de KDC’s dat wij dit het allerbeste kunnen, maar soms is het ook onbekend maakt onbemand.” – zorgprofessional

Er zijn ook voorbeelden waar de doorstroom van zorg naar onderwijs wordt bevorderd. Zo is het samenwerkingsverband Rijnstreek een pilot gestart waarbij een leraar twee keer per week op een KDC de groepen observeert en de onderwijsbehoefte in kaart brengt. Daarbij is specifieke aandacht voor de doorstroom richting onderwijs. Een aantal kinderen bleek door te kunnen stromen richting speciaal onderwijs, dus hiervoor is een traject opgezet. Het samenwerkingsverband financiert de leraar momenteel vanuit pilotgelden.

Als oplossingsrichting is genoemd:

- Duidelijke verantwoordelijkheid – en bekostiging – beleggen bij een partij die doorstroom naar onderwijs stimuleert.

■ **Ook scholen zijn soms huiverig voor de terugkeer naar onderwijs**

- In de bovenstaande paragraaf las u dat de stap van zorg naar onderwijs als groot kan worden ervaren, waardoor kinderen langer dan nodig op een zorglocatie blijven. Een andere reden
- waardoor kinderen langer dan nodig op een zorglocatie – of thuis – verblijven, ligt bij de terughoudendheid van het onderwijs. Professionals geven aan dat scholen wel eens
- terughoudend zijn bij de terugstroom naar regulier of speciaal onderwijs. Dit knelpunt kwam tijdens het onderzoek alleen naar voren voor de tweede doelgroep.

Wanneer een kind naar school (terug) wil gaan, dient het te worden ingeschreven bij een school. Het schoolbestuur bepaalt of het kind wordt toegelaten. Deze kan een kind weigeren indien er geen plek is. Indien de school niet kan voorzien in de ondersteuningsbehoefte, dient deze met betrokken scholen op zoek te gaan naar een alternatieve plek met een passend aanbod.³⁸

Deelnemers geven aan te ervaren dat sommige scholen kinderen met een beperking proberen te weren. Hiervoor geven deelnemers verschillende verklaringen:

- Het is voor scholen niet duidelijk wanneer aan de zorgplicht is voldaan en welke inspanningen zij daarvoor moeten plegen. Scholen zijn daardoor onzeker over wat er van hen verwacht wordt.

³⁸ Artikel 40, 5^e lid, WEC

- Ook een gebrek aan kennis en ervaring zorgt ervoor dat scholen het spannend vinden om leerlingen (weer) in te laten stromen naar onderwijs. Scholen zijn bang dat ze de leerlingen niet voldoende kunnen helpen.
- Passend onderwijs moet altijd in overleg met de ouder. In sommige gevallen is een conflict ontstaan tussen de ouders en de school ten tijde van de uitval van de leerling. Scholen hebben na zo'n situatie minder vertrouwen op een goede afloop. Hierdoor ontstaat het risico dat een leerling die eenmaal uitgevallen is, geen kans krijgt om weer terug te stromen, omdat geen enkele school de leerling (of eigenlijk de ouders) "aandurft".
- Tot slot hebben verschillende deelnemers het beeld dat een late inschrijving te maken heeft met de huidige bekostigingssystematiek. De bekostiging van (onder andere) het (V)SO is namelijk afhankelijk van de peildata van het aantal leerlingen dat staat ingeschreven op 1 oktober en 1 februari. Voor kinderen die direct na de peildata instromen, komt dus een aantal maanden geen financiering mee. Een oplossing zou zijn dat het samenwerkingsverband dit binnen het totale ondersteuningsbudget opvangt.

“Wanneer jeugdigen na 1 februari willen instromen naar onderwijs, lopen we er tegenaan dat ze pas in het nieuwe jaar kunnen instromen. Hierdoor komen ze onnodig in jeugdzorg te zitten. Onze samenwerkingsverbanden geven aan dat scholen hierin hun eigen beleid volgen. Maar het gaat wel in tegen het thuiszitterspact dat we hebben afgesloten met de samenwerkingsverbanden.” – beleidsmedewerker gemeente

Deelnemers benoemden de volgende oplossingsrichtingen:

- Heldere communicatie over de (handhaving op de) zorgplicht. Hoewel de onderwijsinspectie niet publiekelijk in kan gaan op individuele gevallen, zou het wel helpen om op grond van geanonimiseerde casuïstiek duidelijkheid te krijgen over wat wel en geen acceptabele gronden zijn voor het uitschrijven van een kind of het weigeren van een inschrijving. Wellicht kan een meldpunt voor ouders hier ook een rol in spelen.
- Doorzettingsmacht voor ouders in geval van een conflict. Dit zou betekenen dat ouders een oplossing kunnen forceren. Deze oplossing heeft meerdere nadelen. Ten eerste is het niet op voorhand duidelijk dat de ouder de juiste inschatting maakt. Ouders kennen hun kind weliswaar goed, maar zien niet hoe het op school functioneert en kunnen het ook moeilijker vergelijken met andere kinderen. Daarnaast kan doorzettingsmacht ertoe leiden dat het plan voor de school onuitvoerbaar wordt. Daarmee is niemand geholpen.

4.3 Ontwikkeling past niet altijd binnen de kaders van het onderwijs

Onderwijs is vormgegeven via een bepaalde structuur, werkt naar bepaalde doelen toe en moet voldoen aan vastgestelde eisen. Wanneer het geboden onderwijs niet voldoet aan de eisen en randvoorwaarden vanuit onderwijswetgeving (inclusief inspectiekaders), is er ook geen financiering mogelijk vanuit het onderwijs. Niet alle kinderen kunnen echter aan deze eisen voldoen. De eisen kunnen dus tegenstrijdig zijn aan de gedachte dat elk kind recht heeft op onderwijs.

Het is niet altijd duidelijk waar de grens tussen onderwijs en ontwikkeling ligt. In de gesprekken tijdens dit onderzoek werd het verschil beschreven dat:

“Toen ik naar de PABO ging, werd gezegd: je leert hier organiseren. Je leert 24 vakken geven voor 27 leerlingen en dat vraagt vooral organisatie.”

- onderwijs vaak in een groep plaatsvindt, op een school, in lijn met de leerlijnen en bijdragend aan de kerndoelen;
- terwijl ontwikkeling al datgene is wat leidt tot een zo sterk mogelijke plek in de maatschappij.

Voor kinderen met een ernstige meervoudige beperking is onderwijs (op sommige momenten) niet mogelijk: het leren optillen van hun hoofd kan al een ontwikkeldoel zijn. Dat verhoudt zich slecht tot onderwijs in de klassieke zin van het woord en kan door sommigen ook worden gezien als ontwikkeling. Ook voor kinderen uit de tweede doelgroep is onderwijs volgen in een klas soms lastig, bijvoorbeeld vanwege een hoge prikkelgevoeligheid. Naar school gaan kan voor deze kinderen echter wel meerwaarde hebben, bijvoorbeeld in hun sociale ontwikkeling.

Op een aantal vlakken knellen de kaders in het bijzonder of is hierover onduidelijkheid, dit lichten we in de volgende paragrafen nader toe:

- Doelen in het onderwijs zijn niet voor iedere leerling geschikt
- Minimumeisen aan de onderwijstijd werken beperkend
- Onderwijs mag in beginsel alleen op een onderwijslocatie
- Het is niet voorspelbaar wat de onderwijsinspectie (niet) goed vindt.

■ Doelen in het onderwijs zijn niet voor iedere leerling geschikt

- Het regulier onderwijs is momenteel gericht op het halen van diploma's³⁹, net als het vso met
- uitstroomprofiel diplomagericht. Voor kinderen uit de doelgroepen van dit onderzoek is het echter niet altijd realistisch dat zij een diploma zullen halen. Diplomagericht denken kan de druk voor deze kinderen verhogen, waardoor de kans op uitval groter is.⁴⁰ Bovendien gaat voor hen deelname aan een school niet alleen om leren, maar ook om deelname aan een sociale setting en weerbaar worden, om zich te ontwikkelen om mee te kunnen doen in de maatschappij.

“Het gaat me niet om een diploma voor mijn zoon, maar om de sociale setting waarin hij mee kan doen. In het laatste jaar van school werd hij niet meer ingeschreven, want dan was hij een gezakte leerling en dat staat slecht voor de school.” – Ouder

De prikkel voor scholen ligt echter anders; voor hen is het slagingspercentage belangrijk. Er zijn geen consequenties als scholen kunnen uitleggen dat het slagingspercentage lager is in verband met bepaalde kinderen, maar ouders en professionals ervaren toch dat reguliere scholen terughoudend zijn kinderen op school te houden die geen volledig diploma kunnen behalen. Vanuit de onderwijswetgeving is het voor een school in het voortgezet onderwijs toegestaan om kinderen waarvan de verwachting is dat ze geen diploma kunnen halen (ook niet als het examen over 2 jaar verspreid wordt of andere aanpassingen gedaan worden) niet in te schrijven.⁴¹

Van het onderwijs wordt verwacht dat er wordt voldaan aan een bepaalde standaard. Ouders en de maatschappij moeten immers gerust kunnen zijn dat de kwaliteit van de school

³⁹ Het praktijkonderwijs is hier momenteel nog een uitzondering op. Eind 2018 heeft minister Slob aangekondigd hier verandering in te gaan brengen; <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/12/04/leerlingen-in-het-praktijkonderwijs-krijgen-schooldiploma>, laatst geraadpleegd: 17 juli 2019

⁴⁰ MOVISIE, leren van thuiszittersinitiatieven, 2019.

⁴¹ Artikel 3 lid 2, Inrichtingsbesluit WVO

voldoende is en dat de waarde van een diploma gewaarborgd wordt. Dit maakt het bijna per definitie ingewikkeld om binnen het onderwijs ruimte te houden voor leerlingen die niet in het standaardprogramma mee kunnen.

“Alles moet je maar diploma’s blijven noemen, want dan heeft een kind iets behaald en dan kan je in de maatschappij daar mee verder, en dan is het soms heel vervelend dat een kind soms echt niet schoolbaar is. Hoe graag je ook wil dat kinderen allemaal op hun plek komen, maar soms is het gewoon niet haalbaar. Daar moeten we eerlijk over zijn. Alle kinderen zijn leerbaar maar niet in de huidige termen van onderwijs” - samenwerkingsverband

Binnen het (speciaal) onderwijs wordt gewerkt met kerndoelen. Ouders en professionals geven aan dat voor de tweede doelgroep de geformuleerde kerndoelen niet altijd realistisch zijn voor de kinderen uit de doelgroep. Naast de bestaande maatwerk mogelijkheden, hebben zij behoefte aan alternatieve onderwijsdoelen, gebaseerd op andersoortige competenties of onderwijscriteria die aangeven wat onderwijs in zou kunnen houden voor speciale doelgroepen; bijvoorbeeld meer gericht op het leren functioneren in een samenleving en flexibiliteit om andere vakken en stages te kunnen volgen. Daarbij blijft wel de vraag of dit voor ieder kind een oplossing zou bieden. Deze kinderen vallen nu vaak tussen wal en schip omdat ze niet goed binnen kaders vallen en er is twijfel of meer kaders dat wel kunnen oplossen.

Linawijs biedt een combinatie van zorg en ontwikkeling aan voor kinderen met complexe internaliserende psychische problematiek, zoals ASS. Voor deze kinderen geven klassikale lessen te veel prikkels en ook het methodisch leren leidt tot problemen. Bij Linawijs wordt aangesloten op de ontwikkelingsleeftijd en behoeftes van een kind, in plaats van de onderwijsmethodes met kerndoelen en toetsen. Daarnaast is er meer flexibiliteit tussen een-opeen begeleiding en werken in kleine groepjes en krijgen ze de tijd om ontwikkelstappen te zetten.

In de gesprekken werd een aantal oplossingen genoemd waardoor meer kinderen onderwijs kunnen volgen:

- Er is behoefte aan meer ruimte en flexibiliteit om onderwijs aan te bieden naar de mogelijkheden van de kinderen, zonder direct vast te zitten aan standaard leerlijnen en diploma’s.
- Duidelijkere communicatie van de onderwijsinspectie over wat wel en niet mogelijk is in de *manier* waarop de doelen behaald worden.
- Criteria voor onderwijs aan speciale doelgroepen. Waar moet een bepaald type onderwijs aan voldoen?

Bij al deze oplossingen hoort de kanttekening dat er altijd kinderen zijn die buiten de ‘hokjes’ vallen. De oplossingen zijn dan ook samen te vatten als een roep om een (tijdelijke) ‘leerlijnontheffing’ in plaats van een leerplichtontheffing. Via een ‘leerlijnontheffing’ kunnen kinderen wel onderwijs volgen, maar hoeft dit (tijdelijk) niet volgens de officiële leerlijnen. Hierdoor kunnen zij zich ontwikkelen op een manier die bij hun past. Er is bij deelnemers van dit onderzoek veel behoefte aan een manier waarop kinderen onderwijs kunnen volgen zonder dat de school afgerekend wordt op het niet behalen van resultaten.

■ **Onduidelijkheid over minimeisen aan de onderwijstijd werken beperkend**

- Voor sommige kinderen uit de twee doelgroepen van het onderzoek is het wenselijk dat zij een beperkter aantal uren onderwijs per dag kunnen volgen. Er zijn mogelijkheden voor kinderen om af te wijken van het verplichte aantal uren onderwijstijd. In het onderzoek bleken op dit vlak echter twee verschillende problemen te spelen:
 - Het is voor betrokkenen onduidelijk in hoeverre en onder welke voorwaarden afwijking van de norm voor het aantal klokuren onderwijs is toegestaan en hoe de wetswijzigingen in 2018 hier verandering in hebben gebracht.
 - Bij sommige scholen bestaat het beeld dat zij geen financiering ontvangen voor leerlingen die minder dan 50% aanwezig zijn. Daardoor komt het soms voor dat een kind onterecht wordt uitgeschreven.

Deze elementen worden hieronder nader toegelicht.

Onduidelijkheid urennorm op basis van (gewijzigde) onderwijswetgeving

In 2018 is de Variawet⁴² ingevoerd, waarmee de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) zijn gewijzigd. Hierbij is in beide wetten een mogelijkheid toegevoegd voor de inspectie om voor individuele leerlingen een afwijking van de in de wet genoemde onderwijstijd toe te staan. Dit is nader uitgewerkt in een beleidsregel.⁴³ In deze beleidsregel wordt specifiek met betrekking tot het Voortgezet Onderwijs aangegeven dat de onderwijstijd die genoemd is in de WVO een norm is voor het aantal uren dat de school moet aanbieden; dat betekent niet dat iedere leerling dat aantal uren moet volgen.

Sinds 1 augustus 2015 moet [...] iedere leerling in het voortgezet onderwijs een programma kunnen volgen dat aan de daarvoor geldende [...] wettelijke urennormen voldoet, maar mag er ook voor iedere leerling van die normen worden afgeweken, ook naar beneden. [...] Maatwerk op het gebied voor onderwijstijd is voor elke leerling in het voortgezet onderwijs mogelijk en kan op schoolniveau geregeld worden, zonder dat daarvoor instemming (van de inspectie) nodig is.

Er mag dus voor iedere leerling worden afgeweken, ook naar beneden. Voor zowel primair als voortgezet onderwijs wordt in de beleidsregel benoemd dat de wetswijziging per 1 augustus 2018 de mogelijkheid tot het volgen van minder onderwijs dan het genoemde aantal uren voor de specifieke doelgroepen dus eigenlijk *inkadert* en daar aanvullende voorwaarden aanstelt. Dit is opvallend, aangezien het beeld leeft dat de Variawet de mogelijkheden juist verruimd zou hebben.

Voor leerlingen met lichamelijke en psychische problemen (en alleen voor deze leerlingen) gelden per 1 augustus 2018 op grond van het nieuwe zevende lid van artikel 6g van de WVO aanvullende voorwaarden waaraan het bevoegd gezag moet voldoen wanneer aan deze leerlingen minder onderwijstijd wordt aangeboden.

[...]

Met het nieuwe zevende lid van artikel 6g WVO wordt de algemene ruimte die de onderwijstijdwetgeving biedt voor een specifieke groep leerlingen dus weer enigszins ingekaderd, in het belang van de desbetreffende leerlingen.

⁴² Er zijn meerdere wetten waarnaar verwezen wordt met de term Variawet; in dit geval wordt de wet bedoeld die is aangenomen in december 2017 en in werking is getreden in 2018

⁴³ Beleidsregel van 19 juni 2018 inzake (onder andere) het instemmen met afwijking verplichte aantal uren onderwijs

In de beleidsregel wordt verder aangegeven dat een aanvraag voor het lopende schooljaar gedaan wordt; verlenging is in beginsel mogelijk, maar vraagt wel aanvullende argumentatie van het bevoegd gezag. Het uitgangspunt is steeds dat een leerling op termijn weer het volledige onderwijsprogramma kan volgen.

Op basis van de onderwijswetgeving is overschrijding van de onderwijstijd dus mogelijk, zij het op aanvraag en met als uitgangspunt dat het tijdelijk is. Uit de sessies bleek dat de mogelijkheid van het overschrijden van onderwijstijd niet bij iedereen bekend was. Daarnaast kan onbekendheid over de bekostiging bij de afwijking van onderwijstijd een extra drempel opwerpen.

Onduidelijkheid over de financiering bij het afwijken van onderwijstijd

Voor de bekostiging van leerlingen wordt op 1 oktober gekeken of een leerling daadwerkelijk onderwijs heeft gevolgd. Hiermee moet fraude in de financiering worden voorkomen.

Voor de vraag of een leerling onderwijs heeft gevolgd, wordt als uitgangspunt 50% aanwezigheid aangehouden. Dat betekent dat een school geen financiering krijgt indien een leerling minder dan 50% aanwezig is. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat dit alleen van toepassing is op ongeoorloofd verzuim. Deze regel geldt dus niet als kinderen in het kader van de afwijking van onderwijstijd minder dan 50% aanwezig zijn. Dan gaat het om geoorloofd verzuim en krijgen scholen *wel* de financiering voor deze kinderen.

Het feit dat het uitgangspunt van 50% alleen om ongeoorloofd verzuim gaat, is echter niet altijd bekend. In ieder geval één ouder gaf aan dat een van haar kinderen door de school uitgeschreven werd omdat het de norm van 50% niet haalde.

Al met al is er behoefte aan duidelijkere informatievoorziening over de mogelijkheden van overschrijding van de onderwijstijd en de bijbehorende financiering.

■ Onderwijs mag in beginsel alleen op een onderwijslocatie

- In beginsel mag onderwijs alleen plaatsvinden op een school of een nevenvestiging van een school. Het feit dat onderwijs alleen op een onderwijslocatie kan worden gegeven, maakt dat
- ontwikkeling vanuit het onderwijs voor leerlingen waar het zwaartepunt bij hulp, ondersteuning of zorg zit niet vanzelfsprekend is.

Er is een aantal routes die gevolgd kunnen worden om kinderen zich toch te laten ontwikkelen:

- De Variawet biedt een school wel ruimte om kinderen tijdelijk op een alternatieve locatie te ondersteunen.
- Een zorglocatie kan een nevenvestiging van een school worden gemaakt. In dat geval valt de locatie onder de onderwijswetgeving en kan er formeel onderwijs gegeven worden.
- Kinderen kunnen onderwijs via afstandsonderwijs volgen.
- Hieronder lichten we de voor- en nadelen van deze opties toe.

De Variawet biedt een school wel meer ruimte om kinderen tijdelijk op een alternatieve locatie te ondersteunen. Hiermee kan maatwerk geboden worden voor leerlingen die geen onderwijs kunnen volgen. Hierbij moet echter worden voldaan aan de voorwaarden omtrent de duur en begeleiding. Zo moet het traject gericht zijn op de volledige terugkeer van de leerling naar het onderwijs op school, is deze oplossing altijd van tijdelijke aard en onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Het is dus geen substituut voor het bieden van onderwijs op een school. Deze voorwaarden zijn recent bevestigd in antwoorden op

Kamervragen over Zorgboerderij de Brander.⁴⁴ Onderwijsinitiatieven voor kinderen uit deze doelgroep kunnen echter moeilijk aan deze voorwaarden voldoen.

Door een zorglocatie een **nevenvestiging** van een school te maken, kunnen kinderen onderwijs volgen terwijl ze wel de voorzieningen en expertise van een zorglocatie blijven houden.

Op het terrein van zorgaanbieder 's Heerenloo heeft een school een locatie gebouwd voor kinderen met gedragsproblematiek die (tijdelijk) niet schoolbaar zijn vanwege hun gedrag. Dit is een officiële schoollocatie waar ook zorgvoorzieningen aanwezig zijn. Kinderen kunnen gebruik maken van mogelijkheden om te bewegen en van prikkelarme ruimtes. De zorgaanbieder werd hiervoor benaderd nadat bleek dat er meerdere kinderen op school zaten die niet te handhaven waren in de klas. Uiteindelijk keren sommige kinderen weer terug naar school, anderen stromen uit naar dagbesteding.

Vanuit initiatieven is de zorg dat er voor het oprichten van een nevenvestiging voldaan zou moeten worden aan strenge eisen vanuit de onderwijswetgeving. Zo gaf een initiatief aan dat als zij een nevenvestiging zouden worden, leerlingen van die school een plek kunnen afdwingen, ook al passen ze niet in de doelgroep van het initiatief. Wanneer bijvoorbeeld op een initiatief waar sterk wordt ingezet op een prikkelarme omgeving, een kind met externaliserende problematiek wordt geplaatst, kan dit de ontwikkeling van kinderen met internaliserende problematiek in de weg zitten. Door een andere betrokkene werd genoemd dat er wel mogelijkheden zijn voor een school om een kind te weigeren als zij niet de juiste ondersteuning kunnen bieden. Zij dienen dan wel op zoek te gaan naar een andere school die passend is bij de ondersteuningsbehoefte.

Tot slot werd de mogelijkheid van **afstandsonderwijs** genoemd, bijvoorbeeld via IVIO of de wereldschool. Dit maakt het volgen van een onderwijsprogramma buiten een onderwijslocatie in beginsel mogelijk. Voor kinderen die zijn uitgevallen op onderwijs, kan afstandsonderwijs (bijvoorbeeld vanuit huis) een oplossing zijn om even tot rust te komen van school, vertrouwen op te bouwen in het leren en zich alsnog te blijven ontwikkelen.

Het realiseren van afstandsonderwijs voor een kind is niet altijd eenvoudig, aangezien de juridische kaders nog niet helder zijn. Zo is in 2015 een casus voorgelegd aan de GPO⁴⁵ waarin de school niet akkoord ging met het opnemen van de optie van afstandsonderwijs in het ontwikkelingsperspectief. De school was van mening dat zij geen verantwoordelijkheid konden nemen voor afstandsonderwijs dat vanuit huis werd gevolgd, dus dat de leerling niet ingeschreven kon blijven staan en een leerplichtonthefing aangevraagd moest worden. De GPO oordeelde dat het bezwaar van de moeder gegrond was en dat de school het OPP moest aanpassen, omdat de voorgestelde oplossing (het kopen van materiaal voor afstandsonderwijs) voor de hand lag. Daarbij werd verwezen naar de brief van de staatssecretaris van OCW van november 2015.⁴⁶ Daaruit blijkt dat een gedeeltelijke vrijstelling van geregeld schoolbezoek mogelijk is, waarbij afstandsonderwijs ingezet kan worden; dit

⁴⁴ Antwoord minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs op schriftelijke vragen van de leden Kwint (SP) en Van Meenen (D66) over onderwijs bij zorgboerderij De Grote Brander in Deventer. Brief van 19 november 2018 met referentie 1441342.

⁴⁵ GPO 21 december 2015, 107031

⁴⁶ Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 18 november 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31135-58.pdf>

wel steeds onder verantwoordelijkheid van de school en met het uitgangspunt dat afstandsonderwijs geen vervanging is van schoolonderwijs. Uiteindelijk blijft het doel dus om de leerling weer fysiek naar school te krijgen.

Als nadeel van afstandsonderwijs noemen deelnemers dat het niet bijdraagt aan het leren functioneren in een sociale setting. Het kan daarnaast ook eenzaam zijn voor kinderen om niet in contact te komen met andere kinderen of docenten.

“Mijn dochter is hoogbegaafd en liep vast op haar school. Uiteindelijk kreeg ze IVIO, gefinancierd door de school. In eerste instantie was het prettig, want ze merkte dat ze eigenlijk goed kon leren en bouwde weer wat vertrouwen op. Naarmate het beter ging voelde ze de eenzaamheid des te harder – contact met docenten en andere kinderen was er eigenlijk niet. Maar vervolgens kon ze ook niet terug naar school, ook al wilde ze dat graag.”

Er zijn initiatieven die afstandsonderwijs gebruiken om ervoor te zorgen dat kinderen alsnog een vorm van onderwijs kunnen krijgen. Hierbij kunnen kinderen onderwijs volgen terwijl ze ook leren functioneren in een sociale setting en contact hebben met andere kinderen.

Feniks Talent is een expertisecentrum voor (hoog)begaafde kinderen die hierdoor zijn vastgelopen op school. Bij Feniks Talent leren kinderen omgaan met hun eigen begaafdheid en kunnen zij werken aan hun sociale vaardigheden, probleemoplossend vermogen, positief zelfbeeld en talenten. Aangezien zij geen onderwijslocatie zijn, mogen zij zelf geen onderwijs geven. Wel kunnen zij begeleiden bij zelfstudie via bijvoorbeeld IVIO.

Om vanuit de school of het samenwerkingsverband financiering te krijgen voor afstandsonderwijs, dienen kinderen op school ingeschreven te staan. Zoals eerder genoemd moet er daarbij perspectief zijn op terugkeer naar school. Dit is niet voor alle kinderen mogelijk. Daarbij is er soms discussie over de vraag wie in dit geval de begeleiding moet betalen.

Al met al is er behoefte aan regelvrije ruimte om kinderen voor wie fysieke aanwezigheid op een formele onderwijslocatie problematisch is, alsnog onderwijs te kunnen laten volgen op een zorglocatie. En dat ook te kunnen financieren vanuit onderwijs.

■ **Het is niet voorspelbaar wat de onderwijsinspectie (niet) goed vindt**

- Voor alle onderwerpen die in deze paragraaf genoemd zijn, ervaren deelnemers dat binnen de
- onderwijsinspectie niet altijd op een eenduidige manier wordt gekeken of iets wel of niet
- mag. Waar de ene inspecteur nee zegt als de regels iets niet expliciet toestaan, kijkt de andere meer naar de bedoeling van de regels en is meer geneigd om juist ruimte te zoeken om zoveel mogelijk kinderen onderwijs te laten volgen. Dat levert voor initiatieven veel onzekerheid op.

Een aantal oplossingsrichtingen is genoemd om de onzekerheid te verminderen:

- Betere en eenduidige informatievoorziening vanuit de inspectie over wat wel en niet mag.
- Ouders hebben behoefte aan één duidelijk aanspreekpunt waar zij vragen aan kunnen stellen en eenduidige antwoorden van krijgen.
- Daarnaast geven professionals aan behoefte te hebben aan uitwisseling tussen professionals over de mogelijkheden rondom de aansluiting tussen onderwijs en zorg. Het gaat tenslotte om een kleine groep kinderen waarvoor maatwerkoplossingen moeten worden bedacht. In plaats van allemaal het wiel uit te vinden, heeft het meerwaarde om

juist van elkaar te leren. Voor kinderen met een EMB gebeurt dit voor een deel al middels het OplossingenLab⁴⁷, maar er is behoefte aan meer. Het delen van mogelijkheden en gevonden oplossingen kan er ook voor zorgen dat andere partners worden geïnspireerd en de beweging richting onderwijs voor ieder kind verder wordt opgepakt.

4.4 Problemen bij (g)een leerplichtontheffing

Kinderen moeten vanaf 5 jaar naar school. Vanaf deze leeftijd tot en met het schooljaar waarin zij 16 worden zijn zij leerplichtig. Ze moeten ingeschreven staan op een school en ook naar deze school gaan. Onder bepaalde omstandigheden kunnen kinderen vrijgesteld worden van de leerplicht. Bijvoorbeeld als een kind door psychische of lichamelijke klachten niet in staat is om onderwijs te volgen.⁴⁸ Een leerplichtontheffing kan dan een tijdelijke uitkomst zijn voor een kind om op zijn of haar eigen tempo zich te kunnen ontwikkelen en eventueel daarna weer terug te keren naar school.

Hoewel de leerplichtontheffing een tijdelijk antwoord kan zijn voor kinderen waar geen passende oplossing voor kan worden gevonden, blijken er in de praktijk ook haken en ogen aan te zitten. Hierdoor wordt de kans vergroot dat kinderen uit beeld raken of er escalatie optreedt. In deze paragraaf lichten we de verschillende belemmeringen toe:

- Het is niet duidelijk welke verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid een gemeente heeft voor het afgeven van leerplichtontheffingen.
- Risico op escalatie als de gemeente een leerplichtontheffing weigert.
- Kinderen met een leerplichtontheffing raken uit beeld.

■ **Het is niet duidelijk welke verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid een gemeente heeft voor het afgeven van leerplichtontheffingen**

- Gemeenten hebben verschillende interpretaties van welke rol de gemeente heeft en kan nemen bij het al dan niet afgeven van leerplichtontheffingen. Op grond van artikel 5a is een vrijstelling van de leerplicht mogelijk voor leerlingen die op grond van psychische of lichamelijke problemen niet naar school kunnen. De ouders moeten hiervoor een kennisgeving sturen naar de gemeente, met daarbij een verklaring van een arts.⁴⁹ De verklaring mag maximaal 3 maanden oud zijn, de arts moet een arts zijn die is aangewezen door de gemeente en in ieder geval een andere dan de behandelend arts.

De wet impliceert dat er bij een geldige kennisgeving, inclusief geldige verklaring, geen goedkeuring van de leerplichtambtenaar nodig is. De website van de Rijksoverheid impliceert echter dat het gaat om een aanvraag: “U kunt een vrijstelling aanvragen bij de leerplichtambtenaar van uw gemeente.”⁵⁰ Per gemeente verschilt het wat er nodig is om een leerplichtontheffing te realiseren:

⁴⁷ Dit zijn bijeenkomsten en publicaties waarin voorbeelden rond ontwikkelgerichte zorg worden gedeeld. Dit wordt georganiseerd door het NJI.

⁴⁸ www.rijksoverheid.nl

⁴⁹ In de kamerbrief betreffende onderwijs en zorg van 23 november 2018 is het voornemen benoemd om de wet zodanig te wijzigen dat het onderwijs hierbij ook betrokken wordt (maatregel 9).

⁵⁰ <https://www.regelhulp.nl/ik-heb-hulp-nodig/leerplicht-niet-naar-school>; laatst geraadpleegd 12 juni 2019

- Melding maken bij de leerplichtambtenaar. Op de website van de gemeente Utrechtse Heuvelrug staat bijvoorbeeld: “U meldt bij de leerplichtambtenaar van de gemeente dat u uw kind niet inschrijft op een school.”⁵¹
- Aanvraag doen bij de gemeente. Zo geeft de gemeente Utrecht de mogelijkheid om via DigiD een aanvraag te doen, waarop de gemeente binnen 2 weken reageert.⁵²
- De verklaring van de aangewezen arts aanvragen via het samenwerkingsverband. De gemeente Amersfoort heeft het proces zo ingeregeld, dat een aanvraag voor beoordeling door een aangewezen arts alleen via een aanvraag bij het samenwerkingsverband kan lopen. Het samenwerkingsverband kijkt vervolgens eerst of het kind een plek in het onderwijs kan krijgen.

Op grond van de wet lijkt de beleidsvrijheid van gemeenten dus beperkt, maar in de praktijk blijken gemeenten hier verschillend mee om te gaan.

■ **Risico op escalatie als de gemeente een leerplichtontheffing weigert**

- Zoals hiervoor omschreven bestaat er onduidelijkheid over de rol van de gemeente bij vrijstelling van de leerplicht. Daarnaast komt het voor dat er verschillen van inzicht zijn over de vraag of het kind nu gebaat is bij een dergelijke vrijstelling. In sommige gevallen wil de arts geen leerplichtontheffing afgeven, terwijl ouders dit juist wel willen. Zij zien bijvoorbeeld hoe zwaar hun kind het heeft met onderwijs en zijn bang dat onderwijs hun kind (nog) meer beschadigt. Ze houden hun kind daarom liever thuis.

Als ouders kinderen thuis houden, zijn ze in beginsel strafbaar wegens het niet naleven van de Leerplichtwet en lopen ze risico op een Veilig Thuis melding. Als een leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaakt omdat een kind niet is ingeschreven en de ouders daar eerder al eens voor veroordeeld zijn, is hij verplicht een afschrift te sturen aan de Raad voor de Kinderbescherming.⁵³ Voor zowel ouders als een kind is deze situatie stressvol en niet wenselijk. Daarbij geven samenwerkingsverbanden aan dat als Veilig Thuis het overneemt vaak het contact met de samenwerkingsverbanden en scholen verdwijnt, terwijl het juist van belang is dat samen naar een oplossing wordt gezocht.

Betrokkenen zijn het erover eens dat het van groot belang is dat de relatie tussen ouders, school en gemeente niet escaleert. Gemeenten zetten hiervoor overlegstructuren op waarbij de intern begeleider, jeugdhulpprofessional, maatschappelijk werk en leerplichtambtenaar samen met de ouders zoeken naar een passende oplossing en een ontwikkelperspectief opstellen. Op sommige plekken is hierbij de afspraak dat “niemand het overleg verlaat zonder oplossing”. Ook worden op verschillende plekken Onderwijsconsulenten ingezet. Onderwijsconsulenten “bieden ouders, scholen en samenwerkingsverbanden gratis begeleiding, bemiddeling en advies bij het vinden van geschikt onderwijs voor het kind”.⁵⁴ Dit doen zij in opdracht van de ministeries van OCW en VWS. Ouders en professionals geven aan dat de neutraliteit van Onderwijsconsulenten helpt om een oplossing te vinden voor kinderen. Daarnaast helpt het dat zij kennis hebben van de verschillende mogelijkheden voor kinderen. Daarbij geven ze aan dat Onderwijsconsulenten echter niet door iedereen tijdig

⁵¹ https://www.heuvelrug.nl/inwoner/onderwerpen-a-z_46572/product/leerplicht-bijzonder-verlof-of-vrijstelling_245.html, onder “Wat moet ik doen”; laatst geraadpleegd 12 juni 2019

⁵² <https://pki.utrecht.nl/Loket/prodcat/products/getProductDetailsAction.do?id=700>; laatst geraadpleegd 12 juni 2019

⁵³ Leerplichtwet artikel 22, lid 5

⁵⁴ www.onderwijsconsulenten.nl

gevonden worden. Vanuit de Onderwijsconsulenten wordt het beeld gedeeld dat ouders vaak aangeven dat ze liever eerder de Onderwijsconsulenten hadden ontdekt.

“Toen we echt niet meer wisten wat we moesten doen, hebben we online een onderwijsconsulent gevonden. Zij zat bij de MDO overleggen, ging met de school praten, belde de leerplichtambtenaar en wist de mogelijkheden in de regio. Ook scheelde het dat ze gezag heeft, dan weten de partijen dat ze echt wel iets moeten doen. Dat heb je minder als ouder.” – een ouder

■ **Kinderen met een leerplichtontheffing raken uit beeld**

■ Wanneer een leerplichtontheffing wordt afgegeven, is wettelijk gezien geen enkele publieke organisatie verantwoordelijk dat een kind onderwijs ontvangt:

- Het bevoegd gezag van een school is niet meer verantwoordelijk zodra een leerplichtontheffing wordt afgegeven.
- Tegelijkertijd is er vanuit de Jeugdwet of Wlz geen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een kind in de vorm van onderwijs.

Het ouderlijk gezag is wettelijk verantwoordelijk voor het bevorderen van de ontwikkeling van de persoonlijkheid van het kind, maar dit is geen onderwijs. Uiteraard *voelen* veel ouders zich wel verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun kind en blijven ze zoeken naar mogelijkheden om dit te realiseren. Dit kan leiden tot een eenzame en frustrerende strijd voor de ontwikkeling van hun kind, ook doordat er zo veel verschillende partijen betrokken zijn.

Omdat er in beginsel geen school of samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor een kind met een leerplichtontheffing, ervaren sommige ouders van kinderen uit de tweede doelgroep ook problemen bij het weer inschrijven van hun kind op een school nadat het kind een tijd vrijgesteld is geweest van de leerplicht. Volgens de Onderwijsinspectie is dit niet toegestaan. In beginsel mag een school een aanmelding alleen weigeren, nadat het bevoegd gezag overlegd heeft met de ouders en ervoor heeft gezorgd dat een andere school bereid is de leerling toe te laten.

"Vele overleggen volgen weer maar het is een onmogelijke strijd: de 5a ontheffing die 2 jaar geleden een zegen was is veranderd in een vloek. Hij is immers 'afgekeurd' voor onderwijs en scholen hebben geen zorgplicht meer voor hem. Op basis van alleen een beknopt dossier wordt hij overal direct afgewezen. " - Een ouder op www.heldenmama.nl

Voor het probleem dat kinderen met een leerplichtontheffing uit beeld raken, zijn in het land verschillende oplossingen:

- In sommige gemeenten pakt de leerplichtambtenaar een rol. Deze bespreekt elk individueel kind met een leerplichtontheffing met het relevante samenwerkingsverband. Dit kost uiteraard wel veel tijd.
- Op sommige plaatsen gaan samenwerkingsverbanden proactief met thuiszitters om tafel. Deze manier van werken kan wel helpen voorkomen dat scholen leerlingen (willen) weigeren. Daarbij is in een van de veldbijeenkomsten nog aanvullend opgemerkt dat men bij het bespreken van individuele leerlingen recent ook aanloopt tegen (ervaren) beperkingen op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).
- Een Onderwijsconsulent wordt ingeschakeld. Deze kan als neutrale partij in gesprek gaan met alle verschillende partijen en kan helpen bij het vinden van een passende plek voor

hun kind. De Onderwijsconsulenten wordt aangegeven dat ze met name door ouders worden benaderd, maar ook door onder andere de Inspectie, scholen en de gemeente.

“Wij hebben een keer aan samenwerkingsverbanden laten zien hoeveel kinderen momenteel in dagbesteding zitten en niet naar school gaan. De samenwerkingsverbanden schrokken van dit aantal. Zij gaan daardoor nu proactiever om tafel met thuiszitters.” – beleidsmedewerker gemeente

4.5 Wie betaalt wat? Onduidelijkheid over de financiering

Voor een kind met een beperking is het van belang dat ondersteuning, begeleiding en zorg naadloos op elkaar en op onderwijs aansluiten. De ondersteuning, begeleiding en zorg voor jeugdigen kan uit verschillende domeinen worden gefinancierd:

- Samenwerkingsverbanden financieren extra ondersteuning bij onderwijs vanuit de onderwijswetgeving (WPO, WVO en WEC).
- De gemeente betaalt hulp en ondersteuning vanuit de Jeugdwet.
- Het zorgkantoor betaalt zorg uit de Wlz.
- De zorgverzekeraar financiert zorg uit de Zvw.

Dit betekent dat de indicatie, uitvoering en financiering van de zorg ook op verschillende wijzen plaatsvindt. In de praktijk kan dit leiden tot verschillende problemen voor kinderen uit beide doelgroepen. Bijvoorbeeld dat het niet duidelijk is onder welke wettelijke grondslag begeleiding en ondersteuning tijdens onderwijstijd valt en het daarmee ook de vraag is wie waarvoor (financieel) verantwoordelijk is. Hierdoor ontvangen kinderen niet altijd (tijdig) de benodigde combinatie van onderwijs en zorg. Of is de ondersteuning op school niet op de meest efficiënte manier georganiseerd.

In deze paragraaf lichten we de verschillende belemmeringen toe die betrekking hebben op de financiering bij de aansluiting van onderwijs en zorg⁵⁵:

- Wie betaalt op het grensvlak van onderwijs en zorg?
- Versnippering van zorgaanbieders leidt tot inefficiëntie op school.
- Onderwijs buiten een onderwijslocatie mag niet altijd gefinancierd worden uit onderwijsbudget.
- Particuliere initiatieven vallen niet onder de Rijksbegroting.
- Vervoer naar onderwijs- of zorglocatie wordt niet altijd betaald.

■ **Wie betaalt op het grensvlak van onderwijs en zorg?**

- Kinderen die naast onderwijsondersteuning extra begeleiding nodig hebben op het regulier of speciaal onderwijs kunnen hiervoor aanspraak maken op de Jeugdwet, Zvw en Wlz. Er heerst echter onduidelijkheid over het verschil tussen onderwijsondersteuning en begeleiding. Dit leidt tot veel discussies over de financiering van begeleiding en onderwijsondersteuning.

⁵⁵ In dit onderdeel beschrijven we knelpunten en onduidelijkheden rondom financiering zoals die gedurende dit traject naar boven zijn gekomen. Gelijktijdig aan dit onderzoek is een onderzoek uitgevoerd naar specifiek de financiering van zorg in onderwijstijd, in het kader van maatregel 1 van de kamerbrief over onderwijs en zorg van 23 november 2018.

In de wetten wordt geen gedetailleerde definitie gegeven van onderwijsondersteuning en begeleiding. In de jurisprudentie hierover worden deze termen echter verduidelijkt (zie ook paragraaf 3.2):

- De begeleiding en persoonlijke verzorging vanuit de gemeente heeft verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.
- Onderwijsondersteuning vanuit het passend onderwijs gaat om didactische en pedagogische ondersteuning die nodig is om onderwijsdoelen te bereiken.

Het vinden van een duidelijke scheidslijn tussen begeleiding en onderwijs blijft voor partijen echter een uitdaging. Wanneer is begeleiding/ondersteuning gericht om onderwijsdoelen te bereiken en wanneer niet? Een voorbeeld dat genoemd wordt, zijn kinderen met ernstige gedragsproblematiek die hulp nodig hebben om zich te kunnen handhaven in de klas. Dit kan gezien worden als begeleiding in verband met psychische problemen, maar ook als didactische ondersteuning voor het behalen van onderwijsdoelen.

De grenzen van de financiering worden niet alleen bepaald door jurisprudentie over de scheidslijn tussen onderwijs en zorg. Voor de doorverwijzing naar speciaal onderwijs is het wettelijk noodzakelijk dat het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) afgeeft. Een samenwerkingsverband kan daarbij drie categorieën TLV's afgeven, met een oplopende financiering voor de benodigde onderwijsondersteuning. De categorie bepaalt dus de hoeveelheid onderwijsondersteuning dat een kind krijgt.

Het samenwerkingsverband moet het TLV-besluit weliswaar motiveren, maar instemming van de ouders is geen voorwaarde en er hoeft ook niet noodzakelijkerwijs een (door ouders goedgekeurd) ontwikkelingsperspectief aan ten grondslag te liggen.⁵⁶ Indien aanvullende begeleiding nodig is, moet dit bij de gemeente of het zorgkantoor worden aangevraagd.

Tijdens bijeenkomsten gaven deelnemers aan dat zowel de keuze voor de TLV als de mate waarin deze begeleiding wordt afgegeven, verschillen. Dit is wettelijk toegestaan: samenwerkingsverbanden mogen hun eigen afweging maken. Het verschil in TLV-afgifte heeft echter wel effect op de bekostiging die nodig is vanuit het zorgbudget: als twee vergelijkbare kinderen verschillende TLV's krijgen, zal voor het kind met de laagste TLV meer financiering vanuit het zorgbudget nodig zijn om het kind op school te kunnen houden. Er zijn uiteraard gemeenten die terughoudend zijn met het betalen van hoge bedragen als zij zien dat de kosten voor vergelijkbare kinderen wel uit het onderwijsbudget bekostigd worden. Andersom komt het ook voor dat bij vergelijkbare kinderen met dezelfde TLV verschillende gemeenten niet altijd dezelfde hulp en ondersteuning financieren. Ook daardoor kan het voorkomen dat kinderen met dezelfde zorgbehoefte verschillende intensiteit van zorg krijgen doordat de gemeente die voor de bekostiging verantwoordelijk is anders tegen de financiering aankijkt.

Een samenwerkingsverband heeft een tussenvoorziening opgezet voor kinderen met autisme. Deze voorziening werkt zonder TLV's. Met een gemeente zijn afspraken gemaakt over de financiering van leerlingen op deze tussenvoorziening. Wanneer kinderen uit andere gemeenten op deze tussenvoorziening willen, blijkt echter dat andere gemeenten de voorziening niet altijd willen betalen. Daardoor moeten kinderen uit andere gemeenten in die gevallen geweigerd worden. – samenwerkingsverband

⁵⁶ GPO 25 april 2016, nr. 107168

Op verschillende manieren proberen gemeenten en samenwerkingsverbanden de discussie over financiering op te lossen:

- De gemeenten in Zuid Limburg hebben samen met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO een matrix opgesteld waarin staat aangekruist wie wanneer verantwoordelijk is voor de financiering: het samenwerkingsverband/de school, de gemeente, de zorgverzekeraar of het zorgkantoor. De matrix is onderverdeeld in 46 verschillende categorieën, waarbij elke categorie weer is onderverdeeld in verschillende activiteiten. Zo bestaat er bijvoorbeeld de categorie *eten en drinken*, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen *eten van brood*, *eten vloeibaar voedsel* en *sondevoeding via mickey button*. De matrix geeft meer duidelijkheid wie wanneer moet financieren, al blijven de nuances voor specifieke situaties en doelgroepen bestaan.
- Dezelfde gemeenten en samenwerkingsverbanden ontwikkelen doelgroepsarrangementen voor groepen kinderen die zowel vanuit de gemeente als het samenwerkingsverband worden gefinancierd. De begeleiding en onderwijsondersteuning vanuit Jeugdhulp, samenwerkingsverbanden en schoolbesturen wordt hierbij in elkaar gevlochten. De gemeente Maastricht geeft aan dat dit het getouwtrek over de financiering van begeleiding en onderwijsondersteuning moet stopzetten. Nadeel is dat de gemeente, schoolbesturen en scholen niet weten of ze het correcte bedrag betalen.
- Het samenwerkingsverband passend onderwijs in Zuid-Kennemerland is in de gemeente Haarlem een project gestart waarbij een CJG-consulent aan één school is verbonden. Met de omringende gemeenten is de afspraak gemaakt dat deze consulent voor alle andere gemeenten besluiten mag maken over de inzet van hulp en ondersteuning voor een kind. Dit moet voorkomen dat op één school kinderen verschillend worden behandeld afhankelijk van de gemeente waar hun voogd woont.

Daarnaast zijn de volgende oplossingsrichtingen genoemd:

- Een integraal budget voor onderwijs en zorg, zodat er geen discussie is over de verantwoordelijke financier.
- Meer duidelijkheid over de scheidslijn tussen begeleiding en onderwijsondersteuning.
- Samenwerkingsafspraken tussen gemeenten, zodat scholen op eenduidige besluitvorming kunnen rekenen.

■ **Versnippering van zorgaanbieders leidt tot inefficiëntie op school**

- Voor kinderen die op het speciaal onderwijs extra begeleiding krijgen vanuit de Jeugdwet, Zvw of Wlz is op bepaalde momenten een extra begeleider in de klas aanwezig. Omdat zorg is ingericht op de behoeften van individuele zorgvragers, zal de begeleiding vaak ook op individuele basis georganiseerd worden. Dit zal er regelmatig toe leiden dat er voor elk kind een andere begeleider in de klas zit. Dat is niet alleen inefficiënt in de bekostiging, maar ook niet wenselijk voor de dynamiek in de klas.

De gemeente Sittard-Geleen is recent begonnen met een pilot op het speciaal onderwijs waarbij de jeugdhulp wordt verleend door één zorgaanbieder. Deze wordt door middel van een subsidie gefinancierd. Dit moet voorkomen dat er verschillende zorgaanbieders in één klas voorkomen.

Als nadeel van deze constructie wordt genoemd dat dit haaks staat op de keuzevrijheid van ouders bij het kiezen van zorgverleners. Als sommige kinderen geen klik hebben met deze begeleider, kan dit ertoe leiden dat de begeleiding minder effectief wordt.

■ **Onderwijs buiten een onderwijslocatie mag niet altijd gefinancierd worden uit onderwijsbekostiging**

■ Zoals beschreven in paragraaf 4.3, kunnen sommige kinderen niet goed terecht op een onderwijslocatie, maar is onderwijs op een andere locatie vanuit juridisch oogpunt lastig te realiseren. Omdat er formeel geen sprake kan zijn van onderwijs op een locatie die geen school of nevenvestiging is, leidt dit ook tot een belemmering op het gebied van financiering. Wanneer een kind is vrijgesteld van de leerplicht, is er wettelijk gezien geen partij verantwoordelijk voor onderwijs van het kind. Daardoor is er ook geen aangewezen financier:

- Scholen ontvangen geen financiering voor kinderen die niet staan ingeschreven op school. Dit kunnen bijvoorbeeld kinderen zijn die alleen op een zorglocatie zitten. Daarnaast mogen scholen en samenwerkingsverbanden wettelijk gezien geen geld inzetten voor bekostiging van onderwijs op een zorglocatie. Ook mag een samenwerkingsverband geen leraar inzetten om op een zorglocatie les te geven. Zij kunnen alleen onderwijs financieren op een onderwijslocatie.
- Het zorgkantoor kan vanuit de Wlz alleen zorg financieren, geen onderwijs. Over het algemeen zien de zorgkantoren het momenteel niet als hun verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat onderwijs wordt geboden aan deze kinderen. Zij zien wel het belang ervan in dat kinderen een vorm van onderwijs kunnen volgen, maar voelen met de huidige regels rondom de indicaties weinig ruimte om te experimenteren met bijvoorbeeld het samenbrengen van onderwijs en zorg, of geven momenteel nog geen hoge prioriteit aan dit onderwerp. De zorgkantoren die deelnamen aan dit onderzoek hadden ook geen specifieke afspraken gemaakt met zorgaanbieders om de verbinding met het onderwijs aan te gaan. Wel zien zorgkantoren dat zorgaanbieders zelf het initiatief nemen om de samenwerking met onderwijs aan te gaan. Gezien het belang van onderwijs voor ieder kind zien ze dit als een positieve ontwikkeling.
- De zorgverzekeraar kan vanuit de Zvw alleen verpleging en verzorging financieren, geen onderwijs.
- De Jeugdwet geeft veel ruimte om allerlei zaken te financieren. De gemeente zou in principe dus onderwijs kunnen financieren. Wettelijk gezien is de gemeente hier echter niet verantwoordelijk voor.

Er zijn verschillende voorbeelden waar kinderen een vorm van onderwijs ontvangen op een andere locatie dan een onderwijslocatie:

- Feniks Talent biedt via afstandsonderwijs onderwijs aan kinderen die hoogbegaafd zijn, terwijl zij zelf een zorglocatie zijn. Vanuit de scholen en samenwerkingsverbanden wordt het beschikbaar stellen van onderwijsmateriaal en onderwijsbegeleiding op afstand gefinancierd. Deze kinderen staan nog wel ingeschreven op school.
- In de gemeente Rotterdam komt een leraar een aantal keer per week lesgeven op een ontwikkelcentrum aan kinderen met een EMB. De gemeente financiert deze leerkracht mee.

In een gemeente wordt een leraar gedetacheerd op het KDC voor een aantal dagen per week. Dit wordt betaald door het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband zegt hierover: *“We weten niet of het mag van de onderwijsinspectie, maar doen het nu maar gewoon. Misschien worden we wel op onze vingers getikt door de onderwijsinspectie.”*

Deelnemers noemen de volgende oplossingsrichtingen:

- Een flexibel budget dat voor zowel onderwijs als zorg kan worden ingezet.
- Een duidelijke verantwoordelijke en bijbehorende financiering voor onderwijs van kinderen die niet staan ingeschreven op school.

■ **Particuliere initiatieven vallen niet onder de Rijksbegroting**

- Omdat er geen passend aanbod is voor alle kinderen, worden er verschillende particuliere initiatieven opgezet om kinderen deel te laten nemen aan een vorm van onderwijs. Hoewel het met name gaat om initiatieven voor de doelgroep kinderen met een normaal tot hoog cognitief niveau, zijn deze er ook voor kinderen met een EMB. De financiering van particuliere initiatieven die buiten school georganiseerd zijn, is echter niet vanzelfsprekend. Dit leidt tot onzekerheid over (langdurig) gebruik voor kinderen van deze initiatieven.

Voor particuliere initiatieven geldt dat zij vanuit de samenwerkingsverbanden geen financiering kunnen ontvangen voor onderwijs, zoals ook blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland (8 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1656). De ouder vroeg om het kind gedeeltelijk te plaatsen in een particuliere instelling, waar tegemoetgekomen zou worden aan de reële ondersteuningsbehoefte van het kind. De rechter stelde echter dat dit niet kon, omdat de aan de school 'ter beschikking gestelde Rijksbekostiging (nog) niet is bestemd voor een passende onderwijsoplossing bij instellingen die geen onderdeel uitmaken van het bekostigde stelsel'. De school mocht de bekostiging dus niet besteden aan de particuliere instelling, omdat dit in strijd was met de regelgeving. Bekostigingsvoorwaarden stellen in die zin dus beperkingen aan individueel maatwerk.⁵⁷

Vanuit de gemeente kunnen particuliere initiatieven wel financiering ontvangen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van de toekenning van een pgb op grond van de Jeugdwet, waarin naast begeleiding ook een aantal uren onderwijs is opgenomen. Hiertoe bestaat echter op grond van de Jeugdwet geen *verplichting* (zie paragraaf 3.2).

In de gemeente Leiden heeft een aantal ouders het initiatief LIVE opgezet voor hoogbegaafde en (hoog)sensitieve kinderen. De gemeente financierde vanuit eigen middelen het initiatief om te voorkomen dat deze kinderen thuis kwamen te zitten. In de tussentijd werd samen met het samenwerkingsverband gewerkt aan oplossingen. Na verloop van tijd heeft de gemeente de subsidie stopgezet, waardoor het initiatief uiteindelijk ook werd stopgezet. Voor sommige kinderen was inmiddels een ander aanbod, anderen kregen een tijdelijke vrijstelling. Voor hen wordt gezocht naar alternatieven.

De financiering van onderwijs door particuliere initiatieven wordt daarmee afhankelijk van verschillende elementen:

- De financiering door ouders. Door de hoge kosten die vaak gepaard gaan bij particuliere initiatieven, is het niet vanzelfsprekend dat ouders dit zelf kunnen betalen.
- De financiering door fondsen en donaties. Dit kan voor initiatieven een onzekere bron van inkomsten zijn.
- De financiering door de gemeente. Gemeenten zien enerzijds het belang in dat kinderen een vorm van onderwijs kunnen volgen en dat de situatie erger wordt als er niets gebeurt.

⁵⁷ Zo wordt beargumenteerd in Huisman (red.), Basisboek onderwijsrecht: Een inleiding op de onderwijswet- en regelgeving in primair en voortgezet onderwijs, Den Haag: SDU 2017, p. 179.

Anderzijds hebben gemeenten ook te maken met een eindig budget, dus moeten zij keuzes maken in wat ze wel en niet financieren. Een complicerende factor is dat een groot deel van de gemeenten een tekort heeft op jeugdhulp. De financiering van initiatieven kan behoorlijk in de kosten lopen.

Deelnemers geven aan dat het door deze afhankelijkheden niet vanzelfsprekend is dat kinderen bij een initiatief terecht kunnen. Zeker voor kinderen met een psychische beperking, is structuur en veiligheid van belang. Van de ene naar de andere plek hoppen, is voor hen niet wenselijk en kan juist de problematiek verergeren.

Als oplossingsrichting wordt genoemd de mogelijkheid om particuliere initiatieven te bekostigen vanuit het onderwijs. Hiervoor is een aanpassing van de bekostigingseisen vanuit het onderwijs nodig. Dit vraagt om een kwetsbare balans tussen voldoende sturing enerzijds maar ook voldoende ruimte voor mensen die de goede dingen willen en kunnen doen.

Stichting Kanz kan in zijn Samen naar School klas sinds 2017 officieel onderwijs geven voor kinderen met ernstige beperkingen. De Samen naar School klas begon als zorglocatie voor kinderen die waren ontheven van de leerplicht. Zorg en onderwijs werden betaald door gemeente, zorgkantoor en fondsen. Doordat zij in een schoolgebouw gevestigd waren, is een nauwe samenwerking ontstaan tussen het Samenwerkingsverband, de school en het schoolbestuur. Hierdoor kunnen de leerlingen nu officieel worden ingeschreven bij de school en worden zij gefinancierd door het samenwerkingsverband. Hierbij heeft het samenwerkingsverband besloten om hetzelfde budget in te zetten voor de kinderen als wanneer ze naar speciaal onderwijs zouden gaan.

- **Vervoer naar onderwijs- of zorglocatie wordt niet altijd betaald**
- Kinderen die door hun beperking vervoer nodig hebben om naar een zorg- of onderwijslocatie te gaan, kunnen dit aanvragen bij de gemeente.
 - — Voor vervoer naar een zorglocatie kunnen kinderen bij de gemeente of het zorgkantoor aankloppen (afhankelijk van of zij onder de Wlz of de Jeugdwet vallen).
 - — Voor vervoer naar een onderwijslocatie kunnen kinderen bij de gemeente aankloppen voor leerlingenvervoer. Dit betreft het vervoer van- en naar school op de gebruikelijke schooltijden.

In een aantal situaties kan de financiering van vervoer tot problemen leiden voor kinderen uit beide doelgroepen. Zo is er voor leerlingenvervoer officieel nodig dat de locatie een BRIN-nummer heeft en kunnen kinderen niet altijd aanspraak maken op leerlingenvervoer als zij op een zorglocatie zitten en maar een aantal uur per week naar school gaan. Voor beide punten geldt dat gemeenten hier verschillend mee omgaan; sommigen kennen dit bij goede onderbouwing toe, anderen niet. Ook wordt benoemd dat sommige gemeenten alleen vervoer tot de dichtstbijzijnde locatie vergoeden, ook wanneer die dichtstbijzijnde locatie niet passend is voor het kind.

*“Als vervoer noodzakelijk is maar niet wordt vergoed, kiezen ouders soms noodgedwongen voor een daltarief. Zo kan het kind nog minder aanwezig zijn.”
- betrokkene initiatief*

Als oplossingsrichtingen zijn genoemd:

- Automatische toekenning van (individueel) vervoer indien een arts dit adviseert.
- Toekenning van vervoer door gemeenten ook als dit niet naar een schoollocatie is of als kinderen een beperkt aantal uur naar school gaan. Dit vermindert echter de beleidsvrijheid van gemeenten.

4.6 Praktische en organisatorische problemen

Tot slot zijn er verschillende praktische en organisatorische problemen die leiden tot een uitdaging in de aansluiting tussen onderwijs en zorg. We lichten deze hieronder toe:

- Een gezamenlijke visie maakt samenwerking makkelijker, maar is niet eenvoudig te realiseren.
- Gebrek aan aansluiting administratieve processen zorgt voor inefficiëntie.
- Verschil in cao's tussen onderwijs en zorg levert praktische problemen op.

■ Een gezamenlijke visie maakt samenwerking makkelijker, maar is niet eenvoudig te realiseren

- In een context waarin de interpretatie van de juridische kaders nog niet uitgekristalliseerd is, is een goede samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp van belang. Uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet blijkt echter dat in veel gemeenten een goede verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs ontbreekt.⁵⁸

Wettelijk gezien is er een verplichting tot het voeren van een “op overeenstemming gericht overleg” tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden, maar dit is niet nader gespecificeerd. Dat betekent dat er per regio verschillen kunnen ontstaan over de onderwerpen die worden besproken en de mate waarop afspraken gemaakt worden. In diverse sessies is aangegeven dat een gezamenlijke visie tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden van belang is. Juist omdat voor de kinderen uit de doelgroepen van het onderzoek nog geen passende structuur is met duidelijke oplossingen. Een gezamenlijke visie door de gehele kolom (van bestuur tot werkvloer) zorgt ervoor dat problemen in de uitvoering of met financiering gemakkelijker opgelost kunnen worden.⁵⁹

Op verschillende plekken hebben gemeenten en samenwerkingsverbanden PO en VO een gezamenlijke visie gecreëerd om te zorgen dat meer kinderen onderwijs kunnen volgen. Deze gezamenlijke visie kan zich vervolgens vertalen tot concrete afspraken in de uitvoering of het ontwikkelen van pilots. Zo hebben de gemeenten in de regio West-Brabant West samen met de samenwerkingsverbanden PO en VO een notitie met gedeelde waarden opgesteld. Hierin staat onder andere beschreven dat beide partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben om te doen wat nodig is om jeugdigen een perspectief te bieden op ontwikkeling en een stabiele toekomst en om thuiszitters te voorkomen. Normaliseren, ondersteuning en zorg dichtbij de jeugdigen organiseren, een evenwichtige inzicht van onderwijs, zorg en ondersteuning en vrijheid op de werkvloer zijn daarbij kernwaarden.⁶⁰ Om hieraan uitvoering te geven, hebben zij gezamenlijke doelen gesteld als “geen enkel kind langer dan drie maanden thuis” en “vroeg signalering van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben”. Momenteel maken de gemeenten en samenwerkingsverbanden afspraken hoe hier concreet

⁵⁸ Eerste evaluatie Jeugdwet (januari 2018). ZonMw.

⁵⁹ Mét andere ogen (23 november 2018). René Peeters..

⁶⁰ Agenda van de Toekomst (februari 2019). Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs – Regio WBW.

invulling aan gaan geven. Het is nog te vroeg om uitspraken te doen of de gezamenlijke doelen ook worden behaald.

Gemeenten en samenwerkingsverbanden geven aan dat het opstellen van een gezamenlijke visie niet altijd eenvoudig is, onder andere doordat samenwerkingsverbanden PO en VO vaak te maken hebben met verschillende jeugdhulpregio's waar afspraken mee moeten worden gemaakt en vice versa: in Nederland zijn er 42 jeugdhulpregio's, 76 samenwerkingsverbanden primair onderwijs en 76 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs.⁶¹ Deze regio's zijn niet congruent aan elkaar.

“Eerst waren de samenwerkingsverbanden niet zo welwillend. Daardoor kwamen onze plannen niet van de grond. Er zijn nu andere directeurs gekomen op een aantal samenwerkingsverbanden en die zien het nut van samenwerking in.”
– beleidsmedewerker gemeente

Een landelijke verkenning van het NJi liet zien met hoeveel verschillende gemeenten, scholen en schoolbesturen samenwerkingsverbanden PO en VO te maken kunnen hebben.⁶²

	SWV Primair Onderwijs		SWV Voortgezet Onderwijs	
	Gemiddeld	Range	Gemiddeld	Range
Gemeenten	5,7	1 - 26	5,8	1 - 14
Scholen	90	9 - 450	23	4 - 114
Schoolbesturen	16,2	4 - 39	9,8	2 - 26

Een gedeelde urgentie bij alle partijen is dan ook cruciaal om te komen tot een gedeelde visie op dit onderwerp. De mate van ervaren urgentie hangt regelmatig af van personen.

Deelnemers gaven in de gesprekken verschillende oplossingsrichtingen aan:

- Het harmoniseren van de jeugdhulpregio's en samenwerkingsverbanden. Hierdoor hoeven minder partijen elkaar over en weer te vinden. De beperking aan deze oplossing is dat er altijd kinderen uit 'grensgemeenten' naar school zullen gaan bij een naburig samenwerkingsverband, dus dat volledige harmonisatie niet mogelijk is.
- Het aanwijzen van één verantwoordelijke om samenwerking tot stand te brengen. De gesprekspartners uit dit en eerder onderzoek⁶³ geven aan dat de gemeente als meest logische partij wordt gezien om deze gezamenlijkheid tot stand te brengen, ook gezien de groeiende verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor het sociaal domein. Een nadeel van deze oplossing is dat andere partijen zich wellicht minder verantwoordelijk voelen om de samenwerking tot een succes te maken.

⁶¹ Regeling regio-indeling samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO, WJZ/450366(10285)

⁶² Hoe ervaren de samenwerkingsverbanden passend onderwijs de samenwerking met gemeenten en jeugdhulpinstellingen? (maart 2018), NJi.

⁶³ Mét andere ogen, 2018, [link](#).

■ **Gebrek aan aansluiting administratieve processen zorgt voor inefficiëntie**

- Voor de kinderen uit de doelgroepen van het onderzoek wordt gesproken over het belang van de aansluiting tussen zorg en onderwijs. In de dagelijkse praktijk worden professionals echter geconfronteerd met het feit dat deze domeinen nog apart van elkaar zijn georganiseerd. Hierdoor zijn professionals veel tijd kwijt met de verschillende administratieve processen. Dit geldt ook voor ouders als zij onderwijs en zorg zelf moeten regelen.

Wanneer kinderen hulp, ondersteuning, zorg of onderwijsondersteuning ontvangen, dient daarvoor een aanvraag te worden gedaan bij de betreffende financier. Aan deze financier moet vervolgens ook verantwoording worden afgelegd. Afhankelijk van het type ondersteuning kan dit dus de gemeente, de zorgverzekeraar, het zorgkantoor, de school en/of het samenwerkingsverband zijn. Voor kinderen uit deze doelgroep geldt dat vaak meer dan één financier betrokken is.

De financiers moeten de zekerheid hebben dat de middelen die ter beschikking zijn gesteld ook rechtmatig zijn uitgegeven. Voor professionals betekent dit echter dat zij in verschillende systemen een plan van aanpak moeten opstellen en de voortgang moeten registreren. De manier waarop verantwoording moet worden afgelegd en de systemen waarin dit moet gebeuren, kunnen per financier verschillen. Professionals geven aan hier veel dubbel werk bij zit dat veel tijd kost.

“Er spreekt wantrouwen uit de eisen voor de verantwoording. Het is überhaupt onduidelijk wat er met al die verantwoording gebeurt” – betrokkene initiatief

Als oplossingsrichting werd genoemd:

- Maak één systeem leidend. Indien een kind onderwijs in een zorgsetting ontvangt, dan is het zorgsysteem leidend en zet de leerkracht die het onderwijs voor zijn of haar rekening neemt de verantwoording in het zorgsysteem. Wanneer zorg op school wordt gegeven, is het schoolsysteem leidend.

■ **Verskil in cao's tussen onderwijs en zorg levert praktische problemen op**

- Voor onderwijspersoneel geldt een andere cao dan voor zorgpersoneel. Deze sluiten niet goed op elkaar aan. Dat maakt het soms lastig om onderwijs en zorg in de praktijk te combineren. Er kunnen bijvoorbeeld verschillen zijn in werktijden en vakantieperiodes. Deze hebben vooral te maken met het feit dat werktijden in het onderwijs

ingericht zijn op de schoolvakanties en vaste lestijden. Belangrijke verschillen zijn:

- Een voltijdsbaan in het onderwijs is 1659 uur per jaar.⁶⁴ In de gehandicaptenzorg is dat 1.878 uur per jaar.⁶⁵ Leraren zijn dan ook vrij in de schoolvakanties.
- Leraren die 80% werken, hebben recht op een vaste vrije dag, hoewel hiervan afgeweken kan worden in overleg met de medewerker.

“Je kan het dan wel op visieniveau goed geregeld hebben met elkaar, maar dan komen er praktische problemen: als een pedagogisch medewerker moet doorwerken in de vakantie, hoe ga je daar dan mee om?”

Dit levert uiteraard grotere uitdagingen met roostering van medewerkers op dan als alleen met zorgmedewerkers gewerkt wordt. Deze uitdagingen zijn in het onderzoek benoemd voor de doelgroep kinderen met een EMB. Voor deze doelgroep kan het bijvoorbeeld van belang

⁶⁴ Cao's VO en PO 2018 – 2019.

⁶⁵ Cao gehandicaptenzorg 2017 – 2019.

zijn om continuïteit te bieden tijdens de vakanties. Als de bezetting gebaseerd is op medewerkers uit zowel onderwijs als zorg, levert dit direct een knelpunt op voor de roostering.

Als wens werd hierbij genoemd om de cao's beter op elkaar te laten aansluiten.

4.7 En wat betekent het nou voor ouders en kinderen?

In de voorgaande paragrafen las u verschillende elementen die van invloed zijn of kinderen wel of niet een vorm van onderwijs kunnen volgen. In deze paragraaf staan we stil bij wat dit betekent voor kinderen en hun ouders.

■ **Het is niet vanzelfsprekend dat kinderen een vorm van onderwijs kunnen volgen**

- Voor de kinderen uit de twee doelgroepen is het niet vanzelfsprekend dat zij een vorm van onderwijs kunnen volgen. Dit hangt af van verschillende factoren, waaronder het aanbod in de regio, de afspraken die gemaakt zijn tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden en de financieringsmogelijkheden van verschillende partners.

Bij het onderwijs aan deze doelgroep zijn veel partijen betrokken, ieder met een eigen perspectief en belang. Als deze perspectieven niet samenkomen, krijgen kinderen geen of minder onderwijs. De consequenties daarvan verschillen per kind.

Bij kinderen met een ernstige meervoudige beperking betekent het dat kinderen minder goed mee kunnen doen in de samenleving. De kinderen hebben immers minder mogelijkheden om te leren omgaan met de prikkels die horen bij de samenleving. Daarnaast zijn er enkele voorbeelden van kinderen die op school intellectueel veel meer bleken te kunnen dan iemand zich ooit had kunnen voorstellen. Dit zijn kinderen die een te hoge intelligentie hebben om tot de doelgroep te behoren, maar waarbij wel de diagnose van een EMB is gesteld, bijvoorbeeld omdat zij niet in staat zijn om zich te uiten. Op het moment dat zij zich, bijvoorbeeld door technische hulpmiddelen, leren uiten, blijken zij enorm veel geleerd te hebben op school. Dit zijn uiteraard uitzonderingen, maar school is juist voor deze kinderen zeer waardevol.

Voor de tweede doelgroep spelen er verschillende effecten. Voor een deel van deze kinderen zal het, ook als ze naar school gaan, nooit mogelijk zijn om zelfstandig te participeren in de samenleving. Kinderen met een verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblematiek zullen als volwassene bijvoorbeeld waarschijnlijk afhankelijk zijn van zorg voor een dagbesteding. Voor deze groep gelden dezelfde afwegingen als voor kinderen met een EMB: kinderen hebben op school meer mogelijkheden om te leren omgaan met de prikkels van de samenleving en zich te ontwikkelen om daarmee om te gaan.

Een ander deel van deze doelgroep heeft de potentie om als volwassene een baan te krijgen, in sommige gevallen op hoog niveau. Als deze groep geen of onvoldoende onderwijs krijgt, heeft dat directe gevolgen voor hun inkomen en de mate waarin zij bij kunnen dragen aan de maatschappij als volwassene. Voor deze groep is er dus ook een economisch belang om onderwijs mogelijk te maken.

Tot slot komt de samenleving niet in aanraking met deze kinderen als zij niet naar school gaan. Daardoor ontwikkelen we als samenleving niet de vaardigheden om de participatie van mensen met een beperking zoveel mogelijk te bevorderen en blijft deelnemen aan de samenleving ook als ze eenmaal volwassen zijn voor deze kinderen moeilijker dan wellicht nodig zou zijn.

■ **Het is voor ouders een moeizaam en emotioneel gevecht**

■ Het is voor ouders niet altijd makkelijk om voor hun kinderen een passende onderwijsplek te realiseren. Eerst blijkt het kind niet goed op zijn plek in het onderwijs: hun kind is een probleemgeval. Daarmee start voor ouders een emotioneel proces waarin hoop en acceptatie elkaar afwisselen. Vervolgens kunnen zij terecht komen in een lange zoektocht naar een passende plek voor hun kind, waarbij een oplossing niet vanzelfsprekend is. Voor de meeste ouders is het onmogelijk om de complexiteit van de verschillende wetten en regelgeving te doorgronden, terwijl zij wel regelmatig tegenstrijdige geluiden horen. Dit leidt tot gevoelens van onmacht en frustratie bij ouders.

“Soms zit je met vijftien mensen om tafel, maar is er niets afgesproken als je de deur uitloopt. Ouders zitten dan tussen het gevecht om geld, wat erg zwaar voor hen is.”

Dit wordt nog sterker als er geen overeenstemming is over wat het beste is voor een kind. Ouders hebben een bepaald beeld van het functioneren van hun kind en dat hoeft niet altijd overeen te komen met het beeld van de school. Daarbij is niet duidelijk wie er ‘gelijk’ heeft. Enerzijds kennen de ouders hun kind goed en zijn zij vaak goed ingespeeld op de behoeften van een kind. Anderzijds kan een kind zich op school anders gedragen dan thuis. Ook hebben sommige ouders het rouwproces waarin zij de verwachtingen over hun kind bijstellen nog niet helemaal doorlopen, of beschermen zij hun kind juist teveel. Onafhankelijk van wat feitelijk het beste is voor het kind, is het voor ouders verschrikkelijk als zij hun kind zien afglijden en zich niet gesteund voelen in het proces om tot een oplossing te komen.

5 Conclusies

Het realiseren van de aansluiting tussen onderwijs en zorg voor kinderen binnen de doelgroep van dit onderzoek is een complexe en emotioneel geladen puzzel. Het gaat over kinderen waarvoor het niet (meer) vanzelfsprekend is dat zij onderwijs kunnen volgen doordat ze anders zijn dan kinderen zonder beperking. Ook voor ouders kan dit een heftige ervaring zijn. Zij worden ermee geconfronteerd dat hun kind niet in het “normale systeem” past. Naast de emoties die dat met zich meebrengt, kunnen zij ineens terechtkomen in financieringskwesaties en gesprekken met een groot aantal partijen.

Ook voor de partijen zoals gemeenten, samenwerkingsverbanden en scholen is het geen gemakkelijke opgave. Zij hebben te maken met verschillende wetten, regelgeving en financieringsstromen. Daarbij moeten zij rekening houden met verschillende verantwoordelijkheden, voor het kind zelf, maar ook voor de rest van de school. Afwegingen die meespelen zijn bijvoorbeeld:

- Wat doet het met het kind, als het toch niet lukt?
- Als het nu met één lukt, ben je dan ook moreel verplicht om het ook aan te bieden aan een tweede, derde, ... tiende kind. Lukt het dan ook nog wel?
- Wat zijn de consequenties voor de financiële stabiliteit van de school, als het niet lukt?
- Hoe weegt één kind dat met heel veel ondersteuning op school gehouden kan worden op tegen twintig andere kinderen die daardoor geen of veel minder ondersteuning krijgen omdat het budget beperkt is?

Dat zijn geen gemakkelijke overwegingen, zeker niet als het over kinderen gaat.

In dit onderzoek richtten we ons op de huidige mogelijkheden en onmogelijkheden voor kinderen om een vorm van onderwijs te volgen. Hierbij focusten we ons enerzijds op kinderen met een ernstig meervoudige beperking en anderzijds op kinderen op een normaal tot hoog cognitief niveau en een psychische beperking.

Op dit moment lopen er verschillende onderzoeken naar dit thema. Ons is daarom gevraagd om geen adviezen te formuleren, zodat deze geformuleerd kunnen worden op basis van alle onderzoeken samen. Wel hebben we adviezen vanuit het veld verzameld en de voor- en nadelen van deze opties kort benoemd. In dit hoofdstuk vatten we de uitkomsten van het onderzoek samen. Dit doen we in vijf delen:

- Een beschrijving van het huidige aanbod buiten het regulier onderwijs en de beperkingen waar deze initiatieven tegenaan lopen.
- De verschillende rollen van relevante betrokkenen, wettelijk gezien en in de praktijk.

- De bevorderende en belemmerende factoren in de aansluiting tussen onderwijs en zorg en eventuele mogelijkheden voor het Rijk hierin.
- Inhoudelijke adviezen uit het veld, zoals we die in dit onderzoek hebben verzameld.
- Suggesties voor het vervolg.

5.1 Het huidige aanbod

Er zijn verschillende plekken voor kinderen die niet terechtkunnen op regulier onderwijs. Zo kunnen zij naar speciaal onderwijs of naar initiatieven die zijn opgezet voor specifieke doelgroepen van kinderen die niet konden functioneren op het regulier of speciaal onderwijs. Hieronder gaan we hier per doelgroep nader op in.

Kinderen met een EMB

Voor kinderen met een EMB geldt dat zij intensieve hulp en zorg nodig hebben. Ook is hun belastbaarheid wisselend, waardoor maatwerk extra belangrijk is. Een deel van de kinderen met een EMB zit op het speciaal onderwijs. Dit zijn voornamelijk de cluster 3 scholen. Hier kunnen kinderen onderwijs volgen op hun eigen tempo in een veilige omgeving. Ook kunnen kinderen paramedische zorg krijgen, zoals fysiotherapie of revalidatiebehandeling.

Om kinderen met een EMB onderwijs te kunnen laten volgen, is de juiste combinatie van hulp, ondersteuning, zorg en onderwijs nodig. Expertise van leraren en begeleiders is hierbij van belang, maar ook de voorzieningen op de school, zoals een tillift of een snoezelruimte.

Niet alle kinderen met een EMB volgen momenteel speciaal onderwijs. Dit heeft verschillende redenen:

- Volgens een Actieplan dat is opgesteld door 15 organisaties zijn het aantal scholen voor kinderen met een EMB niet gelijk over het land verspreid en kunnen zij niet altijd de benodigde combinatie van ontwikkeling en zorg bieden.
- In het onderwijs kunnen kinderen vaak niet hele dagen en in de vakanties terecht. Op plekken voor dagbehandeling kunnen kinderen daarentegen meer uren per dag terecht en gedurende het hele jaar. Dit kan praktisch gezien een meerwaarde zijn voor ouders.
- Wanneer kinderen op een zorglocatie zitten, kan het voor ouders ook een drempel zijn om hun kinderen weg te halen van een vertrouwde omgeving. Ook zorgprofessionals zijn zich er niet altijd van bewust dat bepaalde kinderen zouden kunnen doorstromen naar onderwijs.

Voor kinderen die geen onderwijs volgen, wordt op verschillende manieren gezocht naar mogelijkheden voor kinderen om zich alsnog te ontwikkelen. Vaak zitten kinderen op een KDC. Op een KDC ontvangen deze kinderen onder andere paramedische behandelingen, zoals logopedie of fysiotherapie. Daarnaast werken begeleiders aan de ontwikkeling van een kind, bijvoorbeeld door ze te leren herkennen welke structuur er in een dag zit.

Ook zijn er voor kinderen die geen of niet volledig (speciaal) onderwijs volgen verschillende typen initiatieven die zorg en onderwijs combineren. Zo wordt op verschillende plekken onderwijs naar een zorglocatie gebracht of in een gebouw van een school een klas voor kinderen met een EMB ingericht.

Kinderen met een normaal tot hoog cognitief niveau en een psychische beperking

Binnen deze doelgroep zijn er enkele grote verschillen, maar ook belangrijke overeenkomsten. Over het algemeen geldt dat de kinderen binnen deze doelgroep behoefte

hebben aan een setting met prikkelarme mogelijkheden, voorspelbaarheid en structuur. Sommige kinderen hebben de capaciteiten om veel te leren in het onderwijs, terwijl voor andere kinderen de meerwaarde vooral zit in het meedraaien in een groep en weerbaar worden voor de maatschappij.

Wanneer kinderen uit deze doelgroep geen regulier onderwijs kunnen volgen, is er voor hen de mogelijkheid om onderwijs via speciaal onderwijs te volgen. Vaak zijn dit cluster 4 scholen. In het speciaal onderwijs wordt meer structuur geboden, is er meer ruimte voor individuele aandacht en zijn de groepen kleiner. Toch sluit het speciaal onderwijs niet iedereen binnen deze doelgroep aan:

- voor sommige kinderen is de klas alsnog te prikkelgevoelig
- soms is de samenstelling van de groep niet passend: de behoeften lopen soms ver uiteen
- de lesprogramma's sluiten niet aan bij de behoefte van alle kinderen
- de mate van aansluiting kan ook afhangen van de weg die een kind daarvoor al heeft afgelegd: voor een kind dat traumatische ervaringen heeft opgedaan op het regulier en/of speciaal onderwijs, is de drempel om terug te keren naar school hoger.

Er zijn verschillende initiatieven opgezet zodat kinderen zich alsnog kunnen ontwikkelen. Denk bijvoorbeeld aan een verlaagd aantal uren onderwijs in combinatie met ondersteuning elders, een tussenvoorziening en afstandsonderwijs op een zorglocatie. Uit een onderzoek van Movisie blijkt dat drie elementen vaak terugkomen bij deze initiatieven. Er is veel tijd en aandacht voor rust, ruimte, herstel, zelfvertrouwen en veiligheid. Daarnaast kan beter worden aangesloten bij de realiteit van het kind en de talenten van kinderen. Ook wordt gekeken naar een haalbaar toekomstperspectief en een optimale ontwikkeling passend bij het kind.

Beperkingen voor initiatieven

De initiatieven voor kinderen uit de twee doelgroepen geven aan tegen verschillende beperkingen aan te lopen:

- Kinderen kunnen geen officieel onderwijs volgen bij deze initiatieven als zij geen onderwijslocatie zijn. Er zijn verschillende manieren om wel te realiseren dat de kinderen officieel onderwijs volgen, maar die hebben allemaal hun wettelijke beperkingen:
 - Het initiatief kan in een onderwijslocatie georganiseerd zijn. Uiteraard moet de school hiermee akkoord zijn en moeten voldoende voorzieningen voor de doelgroep aanwezig zijn (bijvoorbeeld een prikkelarme ruimte).
 - Het initiatief kan aangewezen worden als een nevenvestiging van een school. Ook daarvoor moet een school hiermee akkoord zijn.
 - Er kan tijdelijk afstandsonderwijs geboden worden, waarbij een initiatief begeleiding kan bieden in een sociale context. Een nadeel is dat kinderen daarvoor ingeschreven moeten staan op school die hier de verantwoordelijkheid voor neemt en dat dit alleen mogelijk is als terugkeer naar school op termijn haalbaar is.
- Door onduidelijkheden en verschillende interpretaties van wet- en regelgeving is het niet altijd duidelijk wie wat moet financieren. Hierdoor kunnen kinderen tussen wal en schip komen te vallen.

5.2 Rol(opvatting) van de verschillende partijen

Verantwoordelijkheden rondom ontwikkelingsgerichte zorg zijn vastgelegd in de Jeugdwet, Wlz en Zvw. Daarnaast is er nog een mogelijkheid voor onderwijsondersteuning (en bijbehorende financiering) vanuit de Wet passend onderwijs. De indicatie, uitvoering en financiering van zorg vindt op verschillende wijzen plaats, afhankelijk van de specifieke

situatie van het kind. Er kan daardoor onduidelijkheid ontstaan over de vraag wie waarvoor financieel verantwoordelijk is.

Voor de vraag welke ondersteuning binnen de zorg valt en welke ondersteuning vanuit het onderwijs geleverd moet worden, heeft de rechtbank Den Haag geuid dat didactische en pedagogische ondersteuning die nodig is om onderwijsdoelen te bereiken wettelijk gezien binnen het onderwijs gefinancierd moet worden. Andere ondersteuning wordt gezien als zorg.

Er blijkt echter nog steeds onduidelijkheid te bestaan bij met name gemeenten en samenwerkingsverbanden wie welke ondersteuning op school betaalt: tot op welke hoogte draagt de ondersteuning bij aan de onderwijsdoelen? Ook blijft de vraag open: wie betaalt er voor ondersteuning bij *ontwikkeling*, wanneer dat niet bijdraagt aan het behalen van onderwijsdoelstellingen?

De zorgwetgeving verschilt daarnaast in de mate waarin de afstemming tussen zorg en onderwijs afgedwongen wordt.

- In de Jeugdwet en de onderwijswetgeving zijn complementaire bepalingen over samenwerking opgenomen. Er moet een plan gemaakt worden vanuit de Jeugdwet, er moet ook een plan gemaakt worden vanuit het samenwerkingsverband en die twee plannen moeten op elkaar afgestemd worden. Ook dient er periodiek een afstemmingsoverleg plaats te vinden. De mate waarin wordt samengewerkt tussen de partijen verschilt. Op sommige plekken werken zij intensief samen om onderwijs voor kinderen uit de betreffende doelgroep mogelijk te maken, op andere plekken minder.
- In de Memorie van Toelichting van de Wlz wordt benoemd dat de wetgever het belangrijk vindt dat kinderen die langdurig zorg nodig hebben zich ook nog kunnen ontwikkelen en benoemt de mogelijkheid dat onderwijspartners betrokken worden bij het opstellen van het zorgplan; er wordt geen verplichting uitgesproken en in de wet zelf staat hier niets over genoemd. De zorgkantoren die deelnamen aan het onderzoek zagen het belang van onderwijs voor ieder kind, maar zagen geen ruimte in de wet- en regelgeving om hiermee te experimenteren of moesten andere onderwerpen prioriteit geven. Ook hadden zij in hun inkoop geen specifieke afspraken gemaakt met zorgaanbieders om de verbinding met het onderwijs aan te gaan.
- In de Zvw staat zowel in de wettekst als in de Memorie van Toelichting geen wens van de wetgever om de combinatie met onderwijs mogelijk te maken. Het is in dit onderzoek niet gelukt om zorgverzekeraars hierover te spreken.

Deelnemers van het onderzoek geven aan dat in de praktijk merkbaar is dat vanuit de zorgkant gemeenten de partners zijn die de sterkste verantwoordelijkheid voelen om afstemming met onderwijs te zoeken. Wel zijn gemeenten nog zoekend in de manier waarop zij dit goed kunnen vormgeven. Daarbij speelt ook mee dat de manier waarop de financiering voor deze leerlingen vanuit het onderwijs bepaald wordt kan verschillen per samenwerkingsverband. Als een gemeente ziet dat vergelijkbare leerlingen een verschillende mate van bekostiging krijgen vanuit het onderwijs, stellen zij hier uiteraard vragen over.

5.3 Aansluiting tussen onderwijs en zorg: bevorderende en belemmerende factoren

Op verschillende plekken is men bezig om oplossingen te zoeken voor kinderen die momenteel geen onderwijs kunnen volgen en lopen mensen tegen belemmeringen aan in de

uitvoering hiervan. Deze belemmeringen spelen op verschillende niveaus, die we onderstaand bespreken.

Hordes in de schoolloopbaan

Kinderen uit beide doelgroepen van het onderzoek kunnen verschillende hordes tegenkomen tijdens hun route binnen het onderwijs, waardoor ze niet altijd de benodigde combinatie van zorg en onderwijs ontvangen of ze (tijdelijk) geen onderwijs kunnen volgen. Deelnemers noemden een aantal elementen:

- Beperkte kennis over kinderen met een beperking is aanwezig op zowel regulier als speciaal onderwijs. Tijdig de extra ondersteuningsbehoefte (h)erkennen en weten hoe daarmee om te gaan, is een essentieel element voor een goede ontwikkeling van het kind. Op verschillende plekken wordt deze kennis bij leraren vergroot door het coachen van leraren of door het stimuleren van uitwisseling met zorgprofessionals. Andersom geldt ook dat voor professionals op een zorglocatie voldoende kennis aanwezig moet zijn om te weten wanneer kinderen kunnen doorstromen naar onderwijs. Ook dit is niet altijd aanwezig. Dit laatste punt is vooral benoemd voor kinderen uit de eerste doelgroep. Om kennis over te brengen, wordt op sommige plekken onderwijsprofessionals naar zorglocaties worden gebracht om hen te coachen.
- Overgangen van de ene naar de andere school brengt risico's op uitval met zich mee. Dit geldt voor de kinderen uit de tweede doelgroep. Het is belangrijk dat de overdracht tussen scholen goed is georganiseerd, zodat kinderen niet uit beeld raken.
- Kinderen kunnen niet altijd snel op onderwijs of een zorglocatie terecht. Als duidelijk wordt dat een leerling beter op zijn plek is in het speciaal onderwijs of (al dan niet tijdelijk) op een zorglocatie is het van belang dat de leerling daar op korte termijn een plekje krijgt. Deelnemers geven aan dat dit door wachtlijsten of peildata voor bekostiging niet altijd lukt.
- Het is soms lastig om de stap te maken van een voltijdse plek op een zorglocatie naar (een deel van de week) een plek op het onderwijs, onder andere omdat zowel ouders als scholen dat nog wel eens spannend kunnen vinden. Dit punt werd met name genoemd voor kinderen uit de eerste doelgroep.

Ontwikkeling en het onderwijssysteem

Sommige kinderen zullen nooit toegroeien naar onderwijs binnen de huidige kaders en hebben volgens deelnemers van het onderzoek baat bij andere typen onderwijs. Er is behoefte aan meer flexibiliteit binnen het onderwijs om voor deze kinderen het onderwijs te bekostigen.

Deelnemers lopen tegen verschillende beperkingen aan:

- De kerndoelen die voor de tweede doelgroep zijn geformuleerd zijn niet voor iedere leerling geschikt. Ouders en professionals geven aan dat deze doelen niet altijd realistisch zijn voor deze kinderen en er behoefte is aan alternatieve onderwijsdoelen. Bijvoorbeeld meer gericht op het functioneren in de samenleving.
- Er bestaat bij deelnemers veel onduidelijkheid over het minimum aantal uren onderwijstijd: is dit een harde norm, geldt deze over het algemeen of voor ieder individu en is het nu met de wetswijziging makkelijker geworden of juist lastiger? Ook de bekostiging bij het afwijken van onderwijstijd is niet altijd helder.
- Onderwijs mag in beginsel alleen op een onderwijslocatie. Voor sommige kinderen is het wenselijk om een aantal uur per week les te krijgen op een andere locatie, zoals een zorglocatie. Dit kan echter niet gefinancierd worden door samenwerkingsverbanden wanneer deze kinderen niet staan ingeschreven op school, of wanneer de locatie geen

school of nevenvestiging is. Op sommige plekken financieren andere partijen dit nu tijdelijk, zoals de gemeente of zorgaanbieder.

- Het is niet voorspelbaar wat de onderwijsinspectie (niet) goed vindt. Deelnemers uit het onderzoek ervaren dat er binnen de onderwijsinspectie niet altijd op een eenduidige manier wordt gekeken of iets wel of niet mag. Dit zorgt voor onzekerheid bij initiatieven.

Problemen bij (g)een leerplichtontheffing

Leerlingen die om psychische of lichamelijke gronden geen deel kunnen nemen aan het onderwijs kunnen een leerplichtontheffing hebben. Daarbij zijn in het onderzoek de volgende elementen naar voren gekomen:

- Er wordt door gemeenten verschillend omgegaan met de leerplichtontheffing. In sommige gemeenten is een melding voldoende, andere gemeenten bouwen bijvoorbeeld procedures in om leerplichtontheffingen tegen te gaan.
- Kinderen die een leerplichtontheffing krijgen, kunnen volgens de deelnemers van dit onderzoek uit beeld raken. De vraag is hoe gewaarborgd kan worden dat zij zich kunnen blijven ontwikkelen, of op termijn terug kunnen groeien naar deelname aan het onderwijs.
- Als er geen leerplichtontheffing afgegeven wordt, bestaat het risico op escalatie. Deelnemers geven aan dat ouders hun kinderen soms alsnog thuis houden, omdat zij van mening zijn dat naar school gaan hun kinderen beschadigt. Dit kan leiden tot een Veilig Thuis melding, wat de situatie verder doet escaleren en de relatie tussen ouder, school en gemeente beschadigt.

Wie betaalt wat?

Rond de financiering van onderwijs en zorg lopen partijen tegen verschillende problemen aan:

- Het verschil tussen begeleiding en onderwijsondersteuning is niet altijd duidelijk. Sommige gemeenten en samenwerkingsverbanden maken hier afspraken over, maar het blijft een grijs gebied.
- Door verschillende financiering van begeleiding op een onderwijslocatie, kan het voorkomen dat er veel verschillende begeleiders in een klas aanwezig zijn. Op sommige plekken wordt geëxperimenteerd met één zorgaanbieder in de klas, maar dit gaat ook weer tegen de keuzevrijheid van ouders in.
- Onderwijs buiten een onderwijslocatie, zoals op een zorglocatie of bij particuliere initiatieven voor kinderen die niet staan ingeschreven op een school mag niet bekostigd worden door scholen of samenwerkingsverbanden.
- Leerlingenvervoer naar een locatie zonder BRIN-nummer of vervoer voor kinderen die een paar uur per week naar school gaan, wordt niet altijd bekostigd. Sommige gemeenten doen dit wel, andere niet.

Praktische en organisatorische problemen

Op sommige plekken wordt door samenwerkingsverbanden en gemeenten een visie geformuleerd op de combinatie van onderwijs en zorg. Op basis daarvan worden vervolgens concrete afspraken gemaakt over de omgang met kinderen die uitvallen of dreigen uit te vallen en wordt geëxperimenteerd met passende mogelijkheden. Gemeenten en samenwerkingsverbanden geven aan dat een gezamenlijke visie echter niet altijd makkelijk te realiseren is. Een knelpunt is dat de jeugdhulpregio's en samenwerkingsverbanden PO en VO niet op elkaar aansluiten. Mede daardoor hangt de samenwerking af van de inzet van individuele mensen.

Tot slot zijn er problemen rond de aansluiting tussen administratieve processen. Doordat onderwijs en zorg nog twee gescheiden werelden zijn, doen professionals dubbel werk in de verantwoording. Daarnaast geldt voor onderwijspersoneel een andere cao dan zorgpersoneel, waardoor het lastig kan zijn om onderwijs en zorg in de praktijk te combineren.

5.4 Adviezen uit het veld

De verschillende wetten, regels en financieringsstromen binnen onderwijs en zorg maken het vraagstuk niet eenvoudig. De reikwijdte en interpretatie van regels is niet altijd duidelijk of bekend. Daarnaast zijn er grijze gebieden, waarvan niet duidelijk is wat er mag en wie verantwoordelijk is.

De deelnemers aan het onderzoek gaven verschillende suggesties voor wat het Rijk zou kunnen doen om onderwijs voor de doelgroep in dit onderzoek te vergemakkelijken. Aan veel van deze adviezen kleven ook nadelen. Ook zijn sommige adviezen onderling tegenstrijdig. Het is nu eenmaal een complex onderwerp met veel mogelijke perspectieven. Sommige deelnemers gaven in de sessie zelf aan dat voor de ene casus een andere oplossingsrichting geëigend zou zijn dan de andere.

De adviezen aan het Rijk zijn onder te verdelen in adviezen over het versterken van samenwerking, informatievoorziening en helderheid over regels en meer flexibiliteit op een aantal onderwerpen. Deze bespreken we hieronder.

Versterken van samenwerking

Voor het versterken van samenwerking werden de volgende suggesties gedaan. Een aantal van deze suggesties lossen hetzelfde probleem op verschillende manieren op.

- Het harmoniseren van de jeugdhulpregio's en samenwerkingsverbanden, met als aandachtspunt dat volledige congruentie wegens de vrije schoolkeuze niet mogelijk is.
- Het aanwijzen van één verantwoordelijke om samenwerking tot stand te brengen. Daarvoor wordt de gemeente als logische partner genoemd.
- Duidelijke verantwoordelijkheid – en bekostiging – beleggen bij een partij die doorstroom naar onderwijs stimuleert.
- Het aanstellen van één casusregisseur die gedurende de hele onderwijsloopbaan van het kind toeziet op passend onderwijs voor een kind. Of een begeleider die tijdens de overgang extra begeleiding kan bieden.
- Strakker toezien op warme overdracht tussen de verschillende scholen.
- Samenwerkingsafspraken tussen gemeenten, zodat scholen op eenduidige besluitvorming kunnen rekenen.
- In de administratieve systemen één systeem leidend maken om dubbele registraties te voorkomen.
- Helderheid over de omgang met verschillende cao's.

In de concrete suggesties staan vooral 'harde' samenwerkingsafspraken, die in protocollen en regels gevat kunnen worden. In de bijeenkomsten kwam ook ter sprake dat dit niet altijd een oplossing biedt, aangezien deze doelgroep juist niet in hokjes past. Harde afspraken betekenen ook minder flexibiliteit. Dat is juist ongewenst.

Informatievoorziening en helderheid over regels

Voor de informatievoorziening en helderheid over regels zijn de belangrijkste onderwerpen:

- Betere communicatie richting leraren en scholen over de verantwoordelijkheden binnen passend onderwijs.
- Heldere communicatie over de (handhaving op de) zorgplicht.
- Een duidelijke verantwoordelijke en bijbehorende financiering voor onderwijs van kinderen die niet staan ingeschreven op school.
- Meer duidelijkheid over de scheidslijn tussen begeleiding en onderwijsondersteuning.
- Uitwisseling tussen professionals over de mogelijkheden rondom de aansluiting tussen onderwijs en zorg.
- Passend onderwijs een plek geven in de lerarenopleiding.
- Er is vooral behoefte aan helderheid over onderwijsregels en duidelijke informatie over wat wel en niet mogelijk is binnen het wettelijke kader van het onderwijs. Daarnaast wordt gesuggereerd om meer in te zetten op het versterken van kennis en competenties van professionals.

Vergroten van flexibiliteit

Om de flexibiliteit te kunnen vergroten, zijn een aantal wensen genoemd door de deelnemers:

- Flexibiliteit om onderwijs aan te bieden zonder direct vast te zitten aan standaard leerlijnen en diploma's. En duidelijkere communicatie van de onderwijsinspectie over wat wel en niet mogelijk is in de *manier* waarop de doelen behaald worden.
- Duidelijkere informatie over de mogelijkheden rond onderschrijding onderwijstijd.
- Regelvrije ruimte voor kinderen die niet staan ingeschreven op een school om alsnog onderwijs te kunnen volgen op een zorglocatie, waarbij helder is wie deze vorm van onderwijs kan financieren.
- Doorzettingsmacht voor ouders in geval van een conflict, waarbij ook onderkend wordt dat dit problemen kan veroorzaken op andere vlakken.
- Een flexibel of integraal budget dat voor zowel zorg als onderwijs kan worden ingezet.
- Aanpassing in bekostigingsvormen van het onderwijs, zodat ook particuliere initiatieven kunnen worden bekostigd.
- Automatische toekenning van (individueel) vervoer indien een arts dit adviseert.
- Toekenning van vervoer door gemeenten ook als dit niet naar een schoollocatie is of als kinderen een beperkt aantal uur naar school gaan.

Er is veel behoefte aan een flexibeler invulling van regels, met name in het onderwijsdomein. In het zorgdomein, vooral bij gemeenten lijkt meer flexibiliteit te zijn en knelt het vooral met de bekostiging van vervoer.

5.5 Naar een optimale ontwikkeling voor ieder kind

In deze rapportage heeft u verschillende knelpunten kunnen lezen rond de aansluiting van onderwijs en zorg. Aan de basis van veel van deze knelpunten ligt het verschil van inzicht over wat passend onderwijs is en zou moeten zijn. Dit verschil van inzicht is er niet alleen bij de verantwoordelijke ministeries, maar ook bij uitvoerende partijen. Om verdere stappen te zetten richting onderwijszorgarrangementen, is het van belang om eerst op het niveau van de ministeries een eenduidige opvatting van de reikwijdte van passend onderwijs te bepalen. Zonder deze gezamenlijke lijn blijven de beschreven onduidelijkheden bestaan.

Het is uiteraard wel van belang om bij het bepalen van de reikwijdte ook input van veldpartijen mee te nemen. Dit onderzoek, en de andere onderzoeken die recent zijn uitgevoerd, bevatten naar verwachting al veel informatie. Daarnaast is het aan te raden om bij

de ontwikkeling van een aangescherpte visie veldpartijen uit zowel onderwijs als zorg (inclusief de inspecties) en ouders en kinderen te raadplegen. Op die manier wordt geborgd dat de aangescherpte visie aansluiting blijft houden bij de praktijk en uitvoerbaar is. Daarnaast draagt het bij aan een goede informatievoorziening over het onderwerp.

Als de visie bepaald is, is het van belang deze breed te communiceren en ook te laden met praktische voorbeelden. Het is van belang dat alle informatie van de rijksoverheid in lijn is met deze visie en door middel van casuïstiek uit de praktijk illustreert waar de grenzen van onderwijs liggen en welke ruimte de wet biedt (bijvoorbeeld voor de werkwijze rond leerplichtontheffingen).

Bepaal parallel aan deze communicatie welke maatregelen moeten worden genomen om onderwijszorgarrangementen verder vorm te geven, in lijn met de gezamenlijke visie en definitie. In deze rapportage en in eerdere onderzoeken zijn diverse knelpunten geïdentificeerd. Op basis van deze informatie kan in overleg tussen de ministeries bekeken worden van welke bevorderende factoren kan worden geleerd en welke knelpunten moeten worden opgelost. Aanvullende veldbijeenkomsten kunnen georganiseerd worden om voorgenomen maatregelen te toetsen: lost dit het probleem echt op? Wat hebben partijen in het veld nodig om succesvol aan de slag te gaan met de maatregelen?

Hierbij adviseren we naast de veldpartijen (zoals initiatieven, brancheorganisaties, scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten) ook de onderwijsinspectie en wetgevingsjuristen te betrekken. Zo kunnen enerzijds belemmeringen die voortvloeien uit onduidelijkheid direct opgehelderd worden en kunnen anderzijds de ervaringen uit de dagelijkse praktijk meegenomen worden in het opstellen van nieuwe richtlijnen of inspectiekaders.

A Bijlage: gesprekspartners

Betrokken organisaties

Hieronder vindt u een overzicht van organisaties die we hebben gesproken in het kader van het onderzoek. Per organisatie waren één of meerdere betrokken aanwezig.

Betrokken organisaties			
's Heerenloo	Gemeente Deventer	Kindcentrum Borgele	SWV IJsselberkel
2be	Gemeente Leiden	Leerrecht pilots Rotterdam	SWV PO VO 2801
ACIC	gemeente Maastricht	Maupertuus	SWV Rijnstreek
Autismecentrum 2Play	Gemeente Roosendaal	Nieuwe school	SWV Sterk VO
Bink in de Klas – Karakter	Gemeente Rotterdam	Ons Tweede Thuis	SWV Súd Fryslân
Cosis	Gemeente Sittard-Geleen	OPDC Utrecht	SWV VO Westland
CumCura	Gemeente Woensdrecht	Orion	SWV Zuid-Kennemerland
Expertisecentrum Fritz	Ipse de Bruggen	Redschool	SWV Zuid-Utrecht
Feniks Talent	Ivio@home	Stichting Kanz	VGZ
Gemeente Breda	Kentalis	SWV Eemland	Zilveren Kruis

Daarnaast waren verschillende ouders/ervaringsdeskundigen aanwezig, waarvan twee ouders met kinderen die onder de eerste doelgroep vallen en vijf ouders met kinderen die onder de tweede doelgroep vallen.

Betrokkenen klankbordgroep

G4 Thuiszittersaanpak	Onderwijsconsulenten	Vanuit Autisme Bekeken
Ieder(in)	Per Saldo	VGN
Jeugdzorg Nederland	PO-Raad	VO-Raad
LECSO	Stichting Gedragswerk	
Movisie	Stichting Linawijs	