

Onderzoek naar onderwijs-zorgarrangementen en hun financieringswijzen

Financiering dienstbaar maken



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

18 september 2021

Opdrachtgever

Programma Met Andere Ogen

Contact

Thijs van den Broek (t.vandenbroek@aef.nl)

Referentie

GV630/onderwijszorgarrangementen en hun financieringswijzen

Inhoud

1 Inleiding: aanleiding en uitkomsten van dit onderzoek	4
1.1 Waaron dit onderzoek?	4
1.2 Conclusies	5
2 Financieringswijzen van OZA's	10
2.1 Wat is een OZA?	10
2.2 De totstandkoming van OZA's: welke keuzes moet je allemaal maken?	11
2.3 Voorkomende financieringswijzen	11
2.4 Financieringswijzen verder toegelicht	15
2.5 Overige keuzes en knelpunten	17
3 Diversiteit aan OZA's	21
3.1 Structuur in de chaos: onze typologie	21
4 Financieringswijzen: gevolgen, voorwaarden en aandachtspunten	25
4.1 De afweging langs acht criteria	25
4.2 Algemene beoordeling	27
4.3 Randvoorwaarden per financieringswijze	34
5 De afweging maken	37
5.1 Zorg in een onderwijssetting: de afweging	37
5.2 Onderwijs in een zorgsetting: de afweging	47
5.3 Zorg en onderwijs elke in eigen setting maar onderling afgestemd: de afweging	54
A Bijlage: de onderzoeks aanpak	56
A.1 De aanpak in meer detail	56
A.2 Gesproken personen en organisaties	58

1 Inleiding: aanleiding en uitkomsten van dit onderzoek

1.1 Waarom dit onderzoek?

OZA's moeten bijdragen aan passend onderwijs voor elk kind

Ieder kind verdient passend onderwijs. Om succesvol onderwijs te kunnen volgen, hebben sommige leerlingen behoefte aan extra ondersteuning in de vorm van jeugdhulp of zorg. Via onderwijs-zorgarrangementen (OZA's) kan onderwijs, jeugdhulp en/of zorg samenhangend worden vormgegeven voor een kind. Het doel van een OZA is om het kind in staat te stellen zich optimaal te ontwikkelen. De ondersteuningsbehoefte van het kind en/of het gezin staat daarbij centraal.

Het ontwerpen van een OZA is complex. Een OZA betreft maatwerk, waarbij de ondersteuning vanuit verschillende partijen en wet- en regelgeving georganiseerd moet worden. Partijen die betrokken (kunnen) zijn bij een OZA zijn scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten, aanbieders en zorgkantoren. Samen ontwerpen zij OZA's van waaruit hulp vormgegeven wordt die zo goed mogelijk aansluit bij de ontwikkelbehoefte van kinderen.

We onderzoeken de effecten van verschillende financieringswijzen op OZA's

De financiering van een OZA is één van de ontwerpkeuzes. Dit onderzoek richt zich op de effecten van verschillende financieringswijzen op de uitvoering van OZA's. Onder een financieringswijze verstaan wij in dit onderzoek de bekostigingssystematiek die vanuit zorg dan wel onderwijs wordt gehanteerd om de uitvoerder/aanbieder van het OZA te financieren. Middelen kunnen op verschillende wijzen verstrekt worden. Voorbeelden daarvan zijn productiebekostiging, waarbij betaald wordt per kind voor ieder uur van daadwerkelijk geleverde zorg of hulp, en resultaatfinanciering, waarbij een resultaat wordt opgesteld voor een kind en betaling slechts plaatsvindt wanneer dit resultaat behaald is. Een OZA kan met één financieringswijze bekostigd worden, maar ook met een combinatie van verschillende financieringswijzen.

De financieringswijze is van invloed op de uitvoering van een OZA. Collectieve financieringswijzen hebben andere effecten op de uitvoering en betrokkenen dan individuele financieringswijzen. De verschillen tussen financieringswijzen onderzoeken is de focus van dit onderzoek. Er spelen ook allerlei andere keuzes en knelpunten bij de financiering van OZA's. Bijvoorbeeld: wie betaalt voor welke ondersteuning en hoeveel geld is daarvoor beschikbaar? Dit is echter geen onderwerp van dit onderzoek.

Het doel van het onderzoek is om de praktijk te helpen bij het maken van afwegingen omtrent financiering

De financiering van OZA's is een technische aangelegenheid. Financiering is afgestemd op één domein, waardoor OZA's vaak aanlopen tegen de randen van wat mogelijk is – of daar zelfs net overheen gaan. Dit terwijl de professionals vaak gericht zijn om de benodigde zorg te organiseren voor het kind, en daardoor wordt financiering vaak als belemmering ervaren. Tegelijkertijd kan de financieringswijze bevorderend of belemmerend werken voor de doelen die betrokkenen proberen te bereiken. De financieringswijze is daarom van grote invloed op de kwaliteit en duurzaamheid van de zorg die geleverd kan worden aan het kind. Daarom is het belangrijk om het gesprek over de financieringswijzen niet het sluitstuk van het ontwerpproces te maken, maar de keus ervoor parallel te maken aan de overige ontwerpkeuzes.

Het programma Met Andere Ogen is actief om de samenwerking tussen partijen in het veld van onderwijs, jeugdhulp en zorg te versterken om middels betere OZA's bij te dragen aan betere ontwikkelkansen voor elk kind. AEF is gevraagd om inzicht te geven in de invloed van financieringswijzen op de totstandkoming en uitvoering van OZA's. Doel daarvan is om handelingsperspectief te bieden aan financiers en andere betrokken partijen en bij te dragen aan bestuurlijke besluitvorming. Zo kan de financieringswijze vaker een dienende rol spelen en kan de aandacht uit gaan naar de benodigde ondersteuning zelf.

Centrale onderzoeksvraag: Welke (onbedoelde) factoren binnen financieringswijzen dragen bij aan / belemmeren een efficiënte uitvoering van OZA's? En wat is er nodig van partijen om bij te dragen aan een efficiënte financiële uitvoering?

1.2 Conclusies

In deze paragraaf presenteren we de belangrijkste conclusies van ons onderzoek.

Er is een groot verschil tussen de prikkels van verschillende financieringswijzen

In het onderzoek hebben we onderscheid gemaakt tussen zes verschillende financieringswijzen, weergegeven in de onderstaande tabel.

Waar betaal je voor?	Individueel: uitgaven kunnen tot een individueel kind herleid worden	Collectief: uitgaven kunnen niet tot een individueel kind herleid worden
Capaciteit/tijd	Productiefinanciering Op basis van aantal tijdseenheden / producten tegen een vaste prijs.	Beschikbaarheidsfinanciering Afspraken voor een hele groep kinderen, ongeacht of deze ondersteuning gebruiken.
Tussenvorm	Trajectfinanciering Vast bedrag voor een bepaald type traject voor een individu.	Doelgroepfinanciering Afspraken voor een hele groep kinderen, die ondersteuning gebruiken.
Resultaat	Resultaatfinanciering financiering op basis van of een vooraf bepaald resultaat behaald is.	Populatiefinanciering Financiering op basis van kenmerken van de groep en of een vooraf bepaald collectief resultaat behaald is.

N.B. In het onderzoek hebben we gemerkt dat de terminologie die gehanteerd wordt voor de bovenstaande financieringswijzen kan verschillen. We hebben geprobeerd zo goed mogelijk aan te sluiten bij de gangbare termen.

Meer weten? De financieringswijzen worden verder toegelicht in hoofdstuk 2.
Klik het icoon rechts om daarheen te navigeren.



Deze financieringswijzen hebben we beoordeeld op basis van acht criteria: effectiviteit, kwaliteit, betaalbaarheid, toegankelijkheid, zekerheid / continuïteit, flexibiliteit, keuzevrijheid en administratieve lasten.

Conclusie

Uit onze beoordeling volgt dat de verschillende financieringswijzen wezenlijk andere prikkels kennen en dat de keuze voor een financieringswijze daarom van grote invloed kan zijn op de organisatie en uitvoering van een OZA en daarmee op het succes ervan. Tegelijkertijd kennen alle financieringswijzen voor- en nadelen, zodat er niet één financieringswijze is die er met kop en schouders bovenuit steekt.

Een aantal van deze uitkomsten hiervan zijn:

- Individuele financieringswijzen kennen meer administratieve lasten dan collectieve.
- Collectieve financieringswijzen maken zorg in de regel toegankelijker dan individuele, maar er is een goede toegang nodig om ze niet 'te toegankelijk' te maken.
- Collectieve financieringswijzen bieden meer financiële continuïteit voor de aanbieder en meer zorgcontinuïteit voor het kind.
- Hoewel resultaat- en populatiefinanciering een grote prikkel tot effectiviteit en kwaliteit kennen en financiers er meer grip mee kunnen houden op de uitgaven, is het in veel gevallen een ongeschikte financieringswijze omdat de doelgroep van een OZA vaak niet een eindig traject volgt met een concreet en definieerbaar resultaat, maar continue ondersteuning nodig heeft om goed onderwijs te kunnen volgen.

Meer weten? In hoofdstuk 4 lichten we de acht criteria toe, waarna we de financieringswijzen ieder langs deze criteria beoordelen. Klik het icoon voor navigatie



Hoewel de financieringswijzen duidelijk van elkaar verschillen, is de beste financieringswijze sterk contextafhankelijk

OZA's vertonen een grote mate van variëteit. We trachten recht aan deze variëteit te doen, door in de beoordeling onderscheid aan te brengen naar de setting van de OZA's. Dit was alleen hanteerbaar door een typologie te hanteren. Deze is gestructureerd langs de locatie



waar zorg- of onderwijsondersteuning worden geleverd, en of de ondersteuning individueel of collectief wordt aangeboden dan wel of jeugdigen wel of niet bij een school ingeschreven staan:

Meer weten? De typologie wordt toegelicht in Hoofdstuk 3 van dit rapport. Hier lichten we de noodzaak voor de typologie toe en hoe we tot deze versie zijn gekomen.



Hoewel er ook gemeenschappelijke effecten van een specifieke financieringswijze zijn, die zich dus in elke setting voordoen, verschillen veel effecten ook per setting. Bepaalde financieringswijzen zijn daarnaast wel mogelijk of voor de hand liggend in sommige settings, maar niet in andere. De precieze afweging –welke argumenten relevant zijn maar ook in welke volgorde je van 6 mogelijkheden naar 1 keus gaat– verschilt daarom per setting. Resultaatfinanciering past bijvoorbeeld beter bij onderwijsondersteuning in een zorgsetting, omdat hier vaker een concreet en definieerbaar doel kan worden gesteld (herstel van onderwijsdeelname) dan bij zorg in een onderwijssetting.

Naast de setting waarin de OZA georganiseerd wordt, zijn ook de doelgroep en de doelstelling ervan erg belangrijk. Hierbij zijn voor een groep kinderen bijvoorbeeld de volgende vragen belangrijk om eerst te beantwoorden:

- Wordt zorg- of onderwijsondersteuning gefinancierd?
- Hoe groot is de groep kinderen?
- Welke ondersteuningsbehoefte hebben zij?
- Is er veel variatie in de ondersteuningsbehoefte, of is deze redelijk uniform?

Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de afweging tussen collectieve en individuele financieringsvormen bij zorg in een onderwijssetting, concluderen we dat individuele financiering het beste past in een setting waarbij er een relatief kleine groep is, al dan niet met een specialistische en complexe zorgvraag, of een wat grotere groep met een relatief grote onderlinge diversiteit in zorgvraag. Dan is immers maatwerk nodig. Collectieve financieringswijzen hebben de voorkeur voor OZA's waarin de zorg ook collectief van aard is, veelal met grotere groepen waarin een redelijk uniforme ondersteuningsbehoefte is. Het geeft de professional op de werkvloer zo meer ruimte om de beschikbare capaciteit in te zetten.

Conclusie

De best passende financieringswijze verschilt sterk per setting, zo ook de manier waarop de afweging het best gemaakt kan worden. Dit is onder andere afhankelijk van wat de relevante kenmerken van de jeugdigen (o.a. herkomst) en van hun ondersteuningsbehoefte (kortdurend of doorlopend, complex of niet, stabiel of niet, welke mate van variëteit daarin in de groep) zijn en wat voor type ondersteuning dit vraagt (individueel of collectief, etc.). De best passende keus, is de keus die het best aansluit bij deze kenmerken. De afweging is daarom geholpen bij een gedeeld beeld hiervan.

Meer weten?

- In hoofdstuk 5 wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende settings en worden per setting handvatten geboden om de afweging te maken om tot een passende financieringswijze te komen.
- Aan het einde van elke paragraaf staat een compacte 'praatplaat' die deze afwegingen op een grafische manier samenvat



Ondanks het belang van context, hebben betrokkenen in de regel een voorkeur voor collectieve financieringswijzen

In het onderzoek komt in de gesprekken met betrokkenen in het algemeen een voorkeur naar voren voor collectieve financieringswijzen. Deze voorkeur bestaat het sterkst onder aanbieders en samenwerkingsverbanden (en scholen) en in het bijzonder bij zorg in een onderwijssetting. Volgens betrokkenen kun je bij collectieve financiering makkelijker collectieve zorg organiseren, waardoor beter ingespeeld kan worden op de behoefte van de leerlingen. Bovendien bieden collectieve financieringswijzen gemiddeld een grotere mate van zekerheid en continuïteit, zowel voor de cliënten, als voor aanbieders en financiers. Ook zorgt het voor minder ruis in de klas, het aantal hulpverleners wordt beperkt. Tot slot zijn er minder administratieve lasten, omdat niet elke leerling apart gemonitord hoeft te worden en niet alle uren verantwoord hoeven te worden.

Toch komt collectieve financiering lang niet altijd van de grond:

1. Niet binnen alle wettelijke kaders (Wlz, Zvw) is collectieve financiering een mogelijkheid, maar ook in de jeugdwet bestaat niet in alle gemeenten en regio's de mogelijkheid. *Gemeenten zijn daarin soms gebonden aan hun inkoopkaders en -afspraken, maar kunnen hier in de totstandkoming van het volgende inkoopproces wel rekening mee houden, bijvoorbeeld door jeugdhulp als onderdeel van een OZA in een apart inkoopperceel onder te brengen.*
2. Vanuit het perspectief van gemeenten, is de beperkte mogelijkheid tot sturing een nadeel. Gemeenten hebben het gevoel te weinig te kunnen sturen, omdat zij daarvoor niet over de daarvoor benodigde informatie beschikken. *De oplossing hiervoor is dat er informatie geregistreerd wordt die niet voortkomt uit de financieringswijze maar wel voldoende informatie levert om te kunnen sturen. Dit leidt soms wel weer tot een (kleine) verhoging van de administratieve lasten.*
3. Wanneer kinderen uit verschillende gemeenten of regio's komen, en de gemeente waar onderwijs en/of zorg gehuisvest is niet wil of kan betalen voor kinderen uit een andere gemeente, vormt dit een belemmering. *Hiervoor bestaan ook systematieken om kosten toe te delen aan andere regio's of gemeenten. Gemeenten moeten hiertoe bereid zijn en het leidt bovendien ook tot meer administratieve lasten dan zonder deze oplossing.*
4. Wanneer veel kinderen hun zorg vanuit een pgb gefinancierd hebben, zijn er in principe evenzoveel verschillende professionals. *Het komt echter voor dat ouders om deze reden geld bijeen leggen uit de verschillende pgb's. Dit vraagt wel nauwe afstemming en goede afspraken tussen de ouders in kwestie en school.*

Conclusie

Er bestaan voor bijna alle mogelijke belemmeringen (creatieve) oplossingen om eraan tegemoet te komen. Als een collectieve werkwijze en financieringswijze inhoudelijk de voorkeur geniet, dan moet dit in principe mogelijk zijn. Het uitspreken van de belangen en behoeften en hoe zich die uiten in de afweging van de financieringswijze kan een open gesprek en het samen zoeken naar deze oplossingen bevorderen. De 8 criteria die we gehanteerd hebben bij de beoordeling, kunnen als leidraad voor dit gesprek gebruikt worden.

Meer weten? Het verschil tussen individuele en collectieve financiering, en welke kansen en belemmeringen erbij spelen, wordt per setting beschreven in hoofdstuk 5, waarvan het meest uitgebreid in paragraaf 5.1.



De financiering van OZA's is slechts één van de knelpunten in de totstandkoming

Het belang van een financieringswijze die aansluit bij de bedoeling van een OZA staat buiten kijf. Toch komt in dit onderzoek sterk naar voren dat het gesprek over de financieringswijze vaak een relatief klein knelpunt is in vergelijking met andere onderwerpen. Het aanlopen tegen wet- en regelgeving, gebrekkige samenwerking, of het grijze gebied tussen onderwijs en zorg zijn punten die vaak worden aangedragen – maar die in principe (grotendeels) los staan van een financieringswijze.

Meer weten? Een aantal veelgenoemde knelpunten die buiten het kader van dit onderzoek vallen wordt beschreven in paragraaf 2.5.



Bovendien merken we dat waar een gesprek gevoerd wordt over de geschikte financieringswijze, dit gesprek vaker technisch dan inhoudelijk van aard is. Partijen zijn het vaak eens over de meest geschikte financieringswijze en de voor- en nadelen die daaraan kleven. De keuze tussen collectief en individueel is bijvoorbeeld snel gemaakt als de partijen een gedeelde opvatting hebben over de doelgroep en het doel van het OZA. Waar het gesprek vaak spaak loopt is op het goed (kunnen) organiseren van de desbetreffende financieringswijze. Werkt de gemeente bijvoorbeeld wel met collectieve financiering? Is de samenwerking van voldoende kwaliteit, zodat er vertrouwen bestaat voor de gemeente om zicht op individuele leerlingen deels op te geven? Werken aan het voldoen aan de benodigde randvoorwaarden lijkt daarmee belangrijker om de juiste financieringswijze van de grond te krijgen dan inhoudelijk de discussie te voeren.

Conclusie

De keus voor een financieringswijze is een relevante, maar vaak niet de enige en zelden de meest prominente. Het is van belang om een congruente set keuzes te maken, die elkaar versterken. Een zorgvuldig en expliciet totstandkomingsproces – veel breder dan alleen de keus voor een financieringswijze – kan de kans op deze uitkomst vergroten. Dit kan o.a. door aan te sluiten bij Op overeenstemming gericht overleggen (OOGO's), waar aandacht is voor de financiële borging in de relatie tussen gemeente en samenwerkingsverband.

Meer weten?

- Elke financieringswijze heeft een aantal randvoorwaarden om deze te laten slagen. Deze staan per financieringswijze omschreven in paragraaf 4.3.
- Sommige combinaties van financieringswijze en type OZA vragen om aanvullende randvoorwaarden, deze zijn per type OZA te vinden in H5.



Tot slot

De domeinen van jeugdhulp en onderwijs zijn beide in grote mate gedecentraliseerd. Dat is voor een deel ook de verklaring voor de grote mate van variëteit die we constateren tussen verschillende gemeenten en regio's. Dit heeft ook zijn weerslag gehad in dit onderzoek, waar soms sprake was van onderlinge begripsverwarring, waar het voor ons soms moeilijk de vinger te leggen was op hoe een constructie er nu *precies* uitzag en waarin deze verschilde van een andere. We achten de kans klein dat we met onze typologie en het toespitsen van de afweging naar de onderdelen daaruit aan ieders situatie tegemoet komen, maar hopen desondanks dat dit voor een groot deel het geval is.

Het landschap van OZA's is bovendien sterk in ontwikkeling. We zien dat er op veel plekken gezocht en soms geworsteld wordt, maar dat in andere regio's ook gepioneerd wordt en dit tot slimme en mooie oplossingen leidt. We hopen door de ervaringen van beide groepen in deze rapportage mee te nemen, een positieve bijdrage te leveren aan de afwegingen en keuzes die partijen in de toekomst maken op dit vlak.

2 Financieringswijzen van OZA's

2.1 Wat is een OZA?

Niet elk kind dat ondersteuning ontvangt om onderwijs mogelijk te maken (of beter tot zijn recht te laten komen) ontvangt dit in een OZA. Passend onderwijs legt namelijk een zorgplicht bij scholen om leerlingen extra onderwijsondersteuning te bieden die zij nodig hebben voor een goede onderwijsplek. Elke school biedt daarvoor basisondersteuning, ondersteunt door het samenwerkingsverband middels financiën en expertise, waarin bijvoorbeeld hulp voor leerlingen met dyslexie of dyscalculie wordt aangeboden.

Een onderwijszorgarrangement (OZA) richt zich op leerlingen die een ondersteuningsbehoefte hebben waarin het regulier of speciaal onderwijs alleen niet aan kan voldoen.¹ Er is dus aanvullende ondersteuning nodig vanuit een zorgdomein. Deze zorg wordt gegeven in combinatie met de ondersteuning vanuit onderwijs. Om dit te organiseren wordt een arrangement vormgegeven, wat in de praktijk betekent dat meerdere organisaties en/of instellingen samen werken om aan de ondersteuningsbehoefte van één kind of een groep kinderen te beantwoorden. In dit onderzoek hanteren we de onderstaande –brede– definitie van een OZA.

Definitie

Een OZA is een arrangement waarin ondersteuning vanuit zorg en onderwijs integraal – dus op elkaar afgestemd – samenkomen voor één of meer kinderen, om deze zo goed mogelijk te ondersteunen in zijn/haar/hun ontwikkelbehoefte(n). Dit veronderstelt dat de inhoud en randvoorwaarden van onderwijs en van zorg (op school en/of thuis) op elkaar afgestemd zijn.

We geven hieronder enkele voorbeelden van OZA's, ter illustratie van de breedte van het begrip:

- een autistisch kind dat les krijgt van een leraar in zijn 'reguliere' klas (de basisondersteuning), daarnaast een paar uur per week naar een autisめklas gaat (extra ondersteuning), en in de autisめklas ook ondersteuning krijgt van jeugd-ggz hulpverleners (jeugdhulpaanbieder).
- Ondersteuning die erop gericht is om een kind dat uitgevallen is of in een setting verkeert dat het tijdelijk geen onderwijs kan genieten, weer terug te leiden naar het onderwijs.
- Een heel ander, wat minder direct, voorbeeld zijn de orthopedagogisch didactisch centra (OPDC): bovenschoolse voorziening waarin bijvoorbeeld de leercapaciteit van leerlingen achterhaald kan worden. Zo kan voorkomen worden dat zij naar het speciaal onderwijs stromen. Veel OPDC's hebben een structurele samenwerking met jeugdhulp.

¹ Geparafraseerd op basis van: BMC, Onderwijs en jeugdhulp werken integraal – samen! ([link](#))

2.2 De totstandkoming van OZA's: welke keuzes moet je allemaal maken?

Een OZA betreft altijd maatwerk, waar verschillende partijen kijken hoe ze één kind of een groep kinderen het beste verder kunnen helpen. Bij de totstandkoming van een OZA moeten al deze partijen antwoorden op de geformuleerde vragen geven en keuzes en afspraken maken. Denk hierbij aan:

1. **Probleemanalyse:** o.a. welke hulpvragen spelen er? Om hoeveel kinderen gaat het? Wat zijn hun kenmerken en waar bevinden ze zich? Welke ondersteuning is er allemaal al aanwezig?
2. **Doelstelling:** o.a. wat moet de OZA bereiken (doel) en waar meten we dat aan af (resultaten)?
3. **Werkwijze:** o.a. wat vraagt het aan (extra) inzet van onderwijs en wat van zorg, in welke onderlinge relatie? Wie levert die inzet? Is de inzet individueel of collectief van aard? Vereist het een indicatie?
4. **Uitvoering:** moet de partij die de inzet doet, geselecteerd worden en zo ja, hoe? Hoe gaan we effecten monitoren en daarvan leren? Van waaruit financieren we de uitvoerende partij en op basis waarvan (financieringswijze)? Welke mitigerende maatregelen worden gebruikt om nadelen daarvan te verzachten of voorkomen?

In deze vragen en keuzes zit een zekere volgordelijkheid: het helpt niet om eerst afspraken te maken over of er aanbesteed of gesubsidieerd moet worden en vervolgens pas over wat je met elkaar probeert te bereiken. De keuzes moeten daarom grofweg in bovenstaande volgorde gemaakt worden. Tegelijkertijd is er ook een samenspel van dergelijke keuzes. Dit samenspel kan bevorderend of belemmerend werken voor de te behalen resultaten. En keuze op het ene thema kan bovendien invloed hebben op een ander thema: deze kan de ruimte voor vervolgkeuzes beperken, maar ook tot onwenselijke situaties leiden. Het kan er daarom toe leiden dat beoogde keuzes over de uitvoering, impact hebben op die over de werkwijze, waardoor die mogelijk weer in heroverweging genomen moeten worden. We hebben dit keuzeproces hieronder schematisch weergegeven.



2.2.1 Het belang van financiering

Het is aan betrokken partijen –in het bijzonder financiers als scholen(gemeenschappen), samenwerkingsverbanden, gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars– om keuzes te maken over welk financieringsmodel bij een arrangement gehanteerd wordt. Daarbij geldt dat financiering een essentieel onderdeel van een OZA is, dat samenhangt met de inhoud van het arrangement. Welke partij wanneer aan zet is voor de financiering bijvoorbeeld is naast een financieringsvraag namelijk ook een inhoudelijke vraag. Bovendien maakt het gebruiken van individuele of collectieve financieringswijze ook veel uit voor de wijze waarop er in het OZA ondersteuning geboden wordt. Hieruit volgt dat de financieringswijze congruent zijn met het ontwerp van de OZA zelf.

2.3 Voorkomende financieringswijzen

Dit onderzoek richt zich op de effecten van financieringswijzen op OZA's, onderdeel van onderdeel 4 in bovenstaand schema. Financieringswijzen zijn, zoals toegelicht in de

introductie, een manier waarop middelen verstrekt worden. Voordat we kijken naar de financieringswijzen, staan we daarom stil bij de financieringsstromen: vanuit welke verschillende wettelijke kaders wordt financiering beschikbaar gesteld? Daarna kijken we welke financieringswijzen mogelijk zijn bij deze financieringsstromen.

2.3.1 De wettelijke kaders

OZA's worden gefinancierd vanuit verschillende wettelijke kaders. De belangrijkste zijn²:

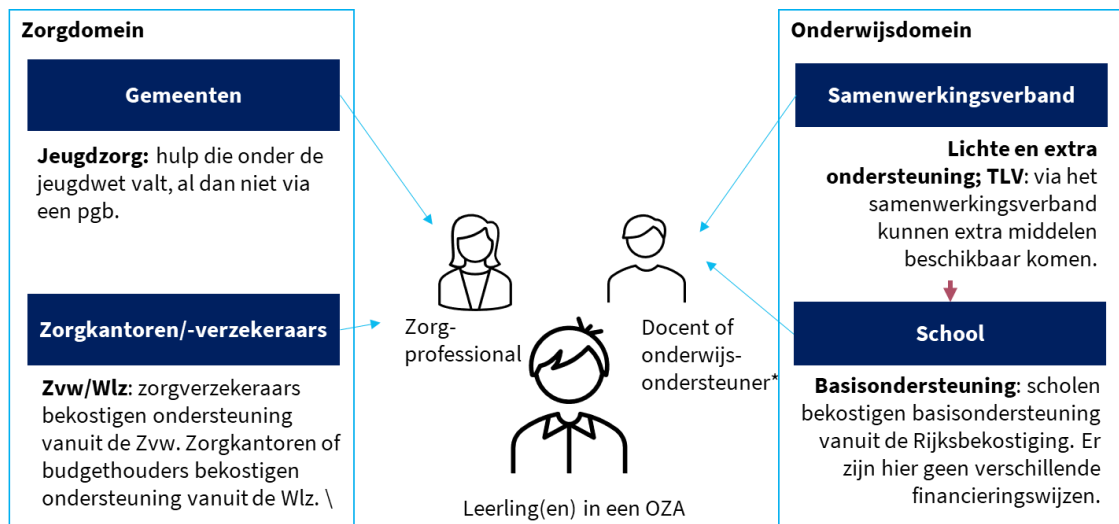
- **Wet op het Primair Onderwijs (WPO)** en **Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)**. Deze wetten regelen respectievelijk het primair en voortgezet onderwijs. Zij richten zich beide op alle leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces te laten doorlopen. Vanuit deze wetten wordt de basisondersteuning bekostigd.
- **Wet Passend Onderwijs³**. Deze wet heeft de organisatie en financiering van voorzieningen voor extra onderwijsondersteuning van leerlingen aangepast. Het doel van de wet is om voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs te realiseren. Vanuit deze wet wordt de aanvullende ondersteuning ter versterking van de basis ondersteuning bekostigd en extra ondersteuning gekoppeld aan arrangementen voor regulier onderwijs.
- **Wet op Expertise Centra (WEC)**. De WEC regelt het speciaal onderwijs zowel binnen het basisonderwijs als binnen het voortgezet onderwijs. Vanuit deze wet wordt de TLV voor speciaal onderwijs bekostigd.
- **Zorgverzekeringswet (Zvw)**, waaruit vooral curatieve zorg, zorg die is gericht op de genezing en behandeling van acute en chronische lichamelijke aandoeningen en de geestelijke gezondheidszorg voor volwassenen wordt vergoed. Binnen OZA's komt de Zvw vooral kijken wanneer zorg benodigd is voor leerlingen met lichamelijke problemen of een lichamelijke handicap en die daarvoor ondersteuning nodig hebben, bijv. om ze te verzorgen.
- **Wet langdurige zorg (Wlz)**, van waaruit langdurige en intensieve zorg wordt bekostigd. Een kind komt in aanmerking voor de Wlz wanneer hij blijvend behoefte heeft aan permanent toezicht of 24-uurs zorg in nabijheid.
- **Jeugdwet**, welke als hoofddoel heeft om alle jeugdigen gezond en veilig te laten opgroeien en hen in staat te stellen zich zo goed mogelijk ontwikkelen. Op basis van de jeugdwet wordt jeugdhulp gefinancierd.

² Voor een overzicht, zie: AEF, Ontwikkelen over de Grenzen Heen, 2021 ([link](#))

³ De officiële benaming van de Wet Passend Onderwijs is 'Wijzigingswet enkele onderwijswetten (herziening organisatie en financiering van [...] onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs)'

2.3.2 Welke financieringsstromen komen samen bij een OZA?

Elke wet kent een financieringsstroom. Bij een OZA komen verschillende financieringsstromen samen. De mogelijke stromen zijn samengevat in de onderstaande figuur.



Vanuit het onderwijsdomein zijn er twee mogelijke financieringsstromen: voor basisondersteuning en voor extra ondersteuning. De basisondersteuning wordt bekostigd vanuit de Rijksbekostiging, op basis van de Wet Primair Onderwijs (Wpo) en Wet Voorgezet Onderwijs (Wvo). Deze financieringsstroom geldt voor alle leerlingen die onderwijs volgen. De extra ondersteuning wordt bekostigd door het samenwerkingsverband, die ondersteuningsbekostiging ontvangt op basis van de WPO, WVO en WEC. Dit wordt op de scholen ingezet (donkerrode pijl in bovenstaande figuur). Tot slot komen leerlingen middels een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) in aanmerking voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs⁴. Aan de TLV is een bedrag voor ondersteuning gekoppeld, wat de school waar de leerling ingeschreven staat van rechtswege ontvangt.

Vanuit het zorgdomein zijn er drie mogelijke financieringsstromen. Ten eerste bekostiging voor de jeugdhulp⁵, vanuit de jeugdwet. Daarnaast is er voor sommige leerlingen financiering beschikbaar vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) voor langdurige en intensieve zorg. Tot slot wordt vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw) curatieve zorg vergoed voor leerlingen.

Onderwerp van deze rapportage

Het primaire onderwerp van deze rapportage zijn de financieringsstromen van de financier (gemeente, zorgkantoor, zorgverzekeraar of school en in sommige gevallen het samenwerkingsverband) naar de uitvoerder (die in dienst kan zijn bij de financier) en de financieringswijze die daarvoor gehanteerd wordt.

We wijden hieronder desondanks enkele paragrafen aan de financieringsstroom van samenwerkingsverbanden naar scholen, welke keuzes daarin te maken zijn en wat hun invloed op de overige financieringsstromen is.

⁴ We refereren in het vervolg korthedshalve aan deze vormen gezamenlijk als 'speciaal onderwijs'.

⁵ We hanteren in deze rapportage de term 'jeugdhulp', in plaats van het bredere 'jeugdzorg' (combinatie van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering), omdat deze laatste twee in de praktijk geen onderdeel van OZA's uitmaken.

2.3.3 Welke financieringswijzen zijn er beschikbaar?

Elk van de bovenstaande financieringsstromen bekostigt onderwijs- dan wel zorgondersteuning. De manier waarop de middelen worden ingezet voor de ondersteuning kan echter variëren. Zo verschilt in het onderwijs de manier waarop het budget voor extra ondersteuning wordt ingezet (samenwerkingsverband of schoolbestuur) en de manier waarop begeleiders door school worden ingekocht (vast in dienst of extern ingehuurd). In het jeugdhulp/zorgdomein verschilt de manier waarop aanbieders geselecteerd en ingekocht worden. Ook op het gebied van toegang bestaat vrijheid binnen de wettelijke kaders. Zo beoordeelt elk samenwerkingsverband welke leerlingen een toelaatbaarheidsverklaring ontvangt. Binnen de jeugdwet is er ook enige sturing voor gemeenten over wie voor een indicatie in aanmerking komt. Bij de Wlz en de Zvw bestaat deze vrijheid niet. Uit het bovenstaande volgt dat de vrijheid binnen wettelijke kaders ruimte over laat voor verschillende financieringswijzen.

Hieronder beschrijven we de financieringswijzen die mogelijk zijn (en die we ook zijn tegengekomen in het kader van dit onderzoek). Deze financieringswijzen zijn in te delen aan de hand van twee kenmerken:

1. Zijn de middelen die tegenover de inzet staan te herleiden tot individuele jeugdigen of niet.
2. Wat is hetgeen op basis waarvan je financiert: is dat a) capaciteit of tijd b) een vooraf te behalen resultaat of c) een tussenvorm daarin.

Deze twee kenmerken leiden tot $2 \times 3 = 6$ verschillende mogelijke financieringswijzen voor OZA's. Dit is samengevat weergegeven in de onderstaande tabel. We lichten ze onder de tabel nader toe.

Waar betaal je voor?	Individueel: uitgaven kunnen tot een individueel kind herleid worden	Collectief: uitgaven kunnen niet tot een individueel kind herleid worden
Capaciteit/tijd	Productiefinanciering Op basis van aantal tijdseenheden / producten tegen een vaste prijs.	Beschikbaarheidsfinanciering Afspraken voor een hele groep kinderen, ongeacht of deze ondersteuning gebruiken.
Tussenvorm	Trajectfinanciering Vast bedrag voor een bepaald type traject voor een individu.	Doelgroepfinanciering Afspraken voor een hele groep kinderen, op basis van daadwerkelijk gebruik.
Resultaat	Resultaatfinanciering financiering op basis van of een vooraf bepaald resultaat behaald is.	Populatiefinanciering Financiering op basis van kenmerken van de groep en of een vooraf bepaald collectief resultaat behaald is.

N.B. Bij de decentralisatie van de Wmo en Jeugdwet heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking opgesteld die gemeenten en aanbieders helpen met het standaardiseren van de zorginkoop.⁶ Hierin staan vier van bovenstaande zes varianten benoemd. Ten opzichte hiervan zijn traject- en doelgroepfinanciering toegevoegd.

⁶ VNG, Factsheet bekostigingsmodellen en uitvoeringsvarianten, 2015 ([link](#)).

N.N.B. In het onderzoek hebben we gemerkt dat de terminologie die gehanteerd wordt voor de bovenstaande financieringswijzen kan verschillen. We hebben geprobeerd zo goed mogelijk aan te sluiten bij de gangbare termen.

2.3.4 Niet elke financieringswijze is bij elke financieringsstroom toepasbaar

We onderscheiden in totaal zes financieringswijzen. Niet elke financieringswijze is echter voor elke financieringsstroom beschikbaar. De Wlz en Zvw kennen een vaste individuele financieringswijze, die overeenkomt met productiefinanciering. Wel lopen er momenteel pilots in Twente en Hart van Brabant (met betrokkenheid van zorgverzekeraars en zorgkantoren) om te kijken hoe ver regio's binnen de huidige regelgeving kunnen komen om zorg in onderwijstijd collectief te financieren vanuit deze kaders.⁷

Voor de basisondersteuning vanuit het onderwijs worden eigenlijk alleen collectieve financieringswijzen ingezet. Zij huren op basis van de lumpsumbekostiging voorzieningen in die voor elke leerling beschikbaar zijn.

Voor de Jeugdwet en de extra onderwijsondersteuning, bekostigd vanuit het samenwerkingsverband, zijn in principe wel alle financieringswijzen mogelijk.

2.4 Financieringswijzen verder toegelicht

In deze paragraaf lichten we elke financieringswijze in meer detail toe.

2.4.1 Individuele financieringswijzen

Productiefinanciering

Er is een afspraak tussen gemeente en zorgaanbieder over het leveren van een specifiek product of dienst. Dit product of dienst wordt binnen een afgesproken tijdseenheid (uren, dagdelen of dagen) tegen een bepaald tarief geleverd. Denk hierbij aan een jeugdhulpmedewerker die elk uur dat deze ondersteuning levert op een school aan leerlingen declareert bij de gemeente. Dit aantal uur kan per week verschillen.

De financiering kan alleen achteraf plaatsvinden, hoewel er mogelijk sprake kan zijn van bevoorschotting.

Deze financieringswijze heet ook wel PxQ-financiering, of prestatiefinanciering (maar deze laatste kan alleen verwarring oproepen in combinatie met resultaatbekostiging hieronder).

Trajectfinanciering

Bij trajectfinanciering worden er middelen aan een aanbieder toegekend die aan moeten sluiten bij de gemiddelde benodigde ondersteuning die nodig is gegeven het type problematiek van de jeugdige en het te behalen doel. Het kan daarmee gezien worden als een indirecte vorm van resultaatfinanciering (zie hieronder). Tegenover verschillende type trajecten staan er verschillende prijzen. In weinig gevallen zullen de benodigde kosten precies uitkomen met de middelen die ertegenover staan, maar de gedachte is dat tekorten en overschotten ten opzichte van de trajectprijzen elkaar ongeveer uit

Voorbeeld. Aan de hand van de aard en complexiteit van een bepaalde problematiek van een kind, wordt een benodigd traject bepaald. Hier staat een bepaald vast bedrag tegenover, dat de aanbieder voor de helft bij de start van het traject en voor de andere helft na afloop ervan ontvangt.

⁷ Derde onderwijs- en -zorgbrief, pagina 3.

zullen middelen. Financiering kan in bij deze financieringswijze in principe vooraf plaatsvinden.

Resultaatfinanciering

Er is een afspraak tussen gemeente en zorgaanbieder dat er een bepaald te financieren bedrag staat tegenover een te behalen resultaat. De manier waarop deze prestatie wordt behaald wordt niet vastgelegd. Het resultaat wordt vooraf bepaald. De financiering kan alleen achteraf plaatsvinden, hoewel er mogelijk sprake kan zijn van bevoorschotting.

Voorbeeld. Wanneer het een aanbieder lukt om een kind weer naar onderwijs terug te geleiden, ontvangt deze daarvoor een vooraf bepaald bedrag.

2.4.2 Collectieve financieringswijzen

Bij al deze financieringswijzen is geen verantwoording op individueel niveau nodig.

Beschikbaarheidsfinanciering

Bij een taakgerichte uitvoering geeft de financier een opdracht aan een aanbieder voor een bepaalde groep jeugdigen. Daar staat een bepaalde vaste capaciteit tegenover (een aantal uur of fte per jaar, bijvoorbeeld), ongeacht het daadwerkelijke aantal jeugdigen dat er gebruik van maakt. De hoeveelheid capaciteit kan natuurlijk wel bepaald worden op basis van de totale groep jeugdigen en hun ondersteuningsbehoefte, bijvoorbeeld op basis van de benodigde ondersteuning in de voorgaande jaren. De zorgaanbieder bepaalt binnen de opdracht zelf hoe de taak wordt ingevuld. Financiering kan in principe vooraf plaatsvinden.

Deze vorm gaat ook wel onder de naam van functiefinanciering. In onderwijscontext wordt hiervoor weleens de term lumpsum gebruikt. Ook wordt hier soms de term populatiefinanciering voor gehanteerd.

Voorbeeld. Er zijn in een bepaalde setting 20 kinderen die een ondersteuningsbehoefte hebben. De beschikbare capaciteit komt overeen met 20 maal een vooraf bepaald, vast bedrag.

Doelgroepfinanciering

Deze vorm van financiering lijkt enigszins op beschikbaarheidsfinanciering, met het grote verschil dat de omvang van de middelen juist wel afhankelijk is van het daadwerkelijke gebruik van de ondersteuning. Tegenover elke jeugdige die er gebruik van maakt, staat bij doelgroepfinanciering een vast bedrag, ongeacht de precieze ondersteuningsbehoefte. De financiering kan hierbij in principe vooraf plaatsvinden, maar de precieze middelen kunnen natuurlijk wel tussentijds veranderen.

Deze financieringswijze wordt ook wel koppengeld genoemd.

Voorbeeld. Een aanbieder krijgt een vooraf overeengekomen bedrag, wanneer het hem lukt om tenminste 10 kinderen in een jaar weer terug naar het onderwijs te begeleiden.

Populatiefinanciering

De laatste form van financiering is een collectieve variant van resultaatfinanciering. Er worden doelen op het niveau van de 'populatie' (hier: een groep leerlingen) vastgesteld en financiering van de middelen is afhankelijk van de te behalen doelen. De gedachte hierachter is onder andere dat het tegemoet komt aan het grillige karakter van resultaatfinanciering omdat individuele resultaten afhankelijk zijn van toevallige ontwikkelingen en externe omstandigheden. Op het collectieve niveau middelen deze ontwikkelingen elkaar uit is de gedachte. Deze financieringswijze kan alleen achteraf, maar uiteraard kan hier ook sprake zijn van voorfinanciering.

Een noot over terminologie. Zoals hierboven al aangegeven staat, zijn er verschillende termen in omloop voor dezelfde financieringswijze. Soms heet de ene financieringswijzen in de ene regio hetzelfde als een andere financieringswijze in een andere regio. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat het veld nog erg in ontwikkeling is en bovendien in een gedecentraliseerd context plaatsvindt. Er bestaat dus helaas geen enkele keuze van termen voor financieringswijzen die breed gangbaar is. We hebben de termen gehanteerd die het meest aan leken te sluiten bij de praktijk.

2.4.3 Combinaties van financieringswijzen

Binnen één OZA kunnen financieringswijzen worden gestapeld. Enkele voorbeelden:

- Middels beschikbaarheidsfinanciering wordt een collectieve voorziening van jeugdhulp op een school georganiseerd. Indien leerlingen niet uitkunnen met de ondersteuning die hiermee geboden wordt, kunnen zij een individuele beschikking aanvragen. Met een indicatie kunnen zij via de gemeente vervolgens in aanmerking komen voor extra ondersteuning vanuit jeugdhulp welke gefinancierd wordt via prestatiefinanciering. Zie ook het voorbeeld in het kader hiernaast.
- In een andere gemeente werd vastgesteld dat 75% van de jongeren op een school gemiddeld 6-8 uur per week aan ondersteuning nodig hadden. Voor deze groep ontving de zorgaanbieder een vast bedrag. Voor kinderen waarvan bij de intake duidelijk is dat zij een grotere zorgbehoefte hebben, wordt een individuele beschikking aangevraagd. Dit is dus een combinatie van doelgroepfinanciering met trajectfinanciering.

In het PO Zuid-Limburg wordt gewerkt met een standaard aanpak om tot een goede financieringswijze voor groepen te komen. Eerst wordt per kind gekeken wat er nodig is aan onderwijs en zorg. Via een zorgmatrix worden hier kosten aan gekoppeld. Vervolgens combineren ze een groep kinderen en wordt het gemiddelde bedrag bepaald voor die groep. Zo komen ze tot een collectieve financieringswijze: doelgroepfinanciering. Als er een kind is dat aanzienlijk meer nodig heeft dan de andere kinderen, dan kan er gekozen worden om aan de methode vast te houden en dan wordt het gemiddelde bedrag per kind hoger. Echter, in een aantal gevallen wordt verkozen om voor dit kind een aanvullende individuele aanvraag te doen. Klik [hier](#) voor meer

2.4.4 Pgb's en OZA's

Het zorgdeel (in alle voorkomende wetten) kan in veel gevallen zowel via zorg in natura (ZiN) als via een persoonsgebonden budget (pgb) gefinancierd worden. Voor zorg die via een pgb gefinancierd wordt, zijn in theorie in elk geval alle individuele financieringswijzen mogelijk, hoewel in de praktijk feitelijk alleen productiefinanciering voorkomt.

Als het gaat over de collectieve financieringswijzen, dan komt in de praktijk ook de constructie voor waarin verschillende ouders elk een deel vanuit het pgb voor hun kind bijleggen om gezamenlijk een professional in te kopen. Dit is in feite een vorm van doelgroepfinanciering (want de omvang van de middelen is direct afhankelijk van de hoeveelheid kinderen die er gebruik van maakt, in tegenstelling tot bij beschikbaarheidsfinanciering).

2.5 Overige keuzes en knelpunten

Dit onderzoek richt zich op inzicht verschaffen in de invloed van financieringswijzen op de totstandkoming en uitvoering van OZA's. Het doel is om hiermee betrokken partijen handvatten aan te reiken waarmee betere OZA's ontworpen kunnen worden. Daarvoor kijken we in de rest van het rapport naar de knelpunten en succesfactoren die we tegenkomen

omtrent financieringswijzen. In het onderzoek komen we echter ook andere keuzes en knelpunten naar voren die niet direct met de financieringswijze te maken hebben, maar wel van belang zijn bij het ontwerp van een OZA. We schetsen de belangrijkste hieronder.

2.5.1 Voor wie verstrekken samenwerkingsverbanden extra middelen?

Indien de basisondersteuning niet toereikend is voor een leerling, kan deze extra onderwijsondersteuning krijgen. Dat houdt bij een aantal samenwerkingsverbanden plaatsing in het speciaal onderwijs in, bij andere zijn er nog tussengelegde arrangementen. Deze extra onderwijsondersteuning wordt vanuit het samenwerkingsverband bekostigd. In het geval van plaatsing in het speciaal onderwijs moet bij het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) aangevraagd worden. Met een TLV heeft de leerling recht op plaatsing in het speciaal onderwijs. Er zijn verschillende categorieën TLV'en, op basis van de onderwijsondersteuningsbehoefte. Dit bepaalt de hoogte van de extra middelen die beschikbaar worden gesteld voor onderwijsondersteuning.

2.5.2 Hoe verstrekt een samenwerkingsverband extra middelen?

Wanneer er aanvullende onderwijsfinanciering beschikbaar wordt gesteld door een samenwerkingsverband, zijn er ook een aantal keuzes over hoe het samenwerkingsverband dit geld verstrekt. Zo zijn er samenwerkingsverbanden die vrijwel al hun inkomsten doorzetten naar de scholen binnen het verband. In dit geval is de school het primaire aanspreekpunt voor andere partijen vanuit zorg. Andere samenwerkingsverbanden houden daarentegen veel meer inkomsten in het verband, en bekostigen zelf extra onderwijsondersteuning voor de ondersteuningsbehoeften van leerlingen in het samenwerkingsverband.⁸

Wanneer geld wordt verstrekt aan een school, kan een samenwerkingsverband er bovendien voor kiezen om dit op groeps- of individuele basis te doen en een meer of minder strikte verantwoording op besteding ervan te verlangen. Afgezien van dat hier vanuit het samenwerkingsverband goede redenen voor kunnen zijn, bepaalt dit weer hoeveel ruimte de school in kwestie heeft om deze middelen in te zetten. Het is in het algemeen immers makkelijker om een OZA tot stand te brengen wanneer de middelen die aan de school verstrekt worden, zo min mogelijk geoormerkt zijn. In het bijzonder kan een individuele verstrekking door en/of verantwoording naar het samenwerkingsverband collectieve financiering belemmeren.

De bekostiging van TLV's verloopt van rechtswege wanneer de leerling bij een school staat ingeschreven. Voor de bekostiging van TLV's heeft een samenwerkingsverband dus weliswaar vrijheid in het bepalen of er sprake moet zijn van een TLV (en zo ja, welke), maar niet in het daarmee corresponderende bedrag.

2.5.3 Wat betaalt zorg en wat betaalt onderwijs?

Een veelgehoord knelpunt is dat het soms onduidelijk is of ondersteuning gefinancierd moet worden vanuit onderwijs of vanuit zorg. In principe is het onderscheid helder: het onderwijs financiert onderwijsondersteuning, gemeenten, zorgverzekeraars en -kantoren financieren 'zorgondersteuning'. Desondanks kan er nog een grijze gebied blijven bestaan, wanneer

⁸ Voor kinderen met een ernstige meervoudige beperking (EMB) bestaat er nog een aparte landelijke regeling, waarbij scholen voor EMB-leerlingen met een TLV-categorie 3 aanvullende middelen kunnen aanvragen.

ondersteuning vanuit meer dan één wet tegemoet kan komen aan een bepaalde ondersteuningsbehoefte, dus wanneer het niet volledig eenduidig is of het een onderwijsondersteuningsbehoefte of een zorgbehoefte betreft. De benodigde inzet kan daardoor vanuit verschillende wettelijke kaders worden bekostigd. De grootste mate van overlap wat dit betreft, zit tussen onderwijswetgeving en de Jeugdwet, dat wil zeggen, tussen deze twee domeinen is er het vaakst een ambiguïteit wat waaruit gefinancierd moet worden. In mindere mate is er ook overlap tussen onderwijswetgeving en de Wlz.⁹ Het betreft met name situaties van kinderen die begeleiding nodig hebben, bijvoorbeeld bij omgang met anderen en/of voor gedragsproblematiek, en kinderen die behandeld worden voor psychische aandoeningen. Zorg voor deze kinderen wordt in zowel de onderwijs- als beide zorgwetten genoemd.

In principe staat dit knelpunt los van de financieringswijze. Wie wat financiert maakt niet uit voor de manier waarop zorg- of onderwijspartijen dat doen (de financieringswijze). Toch kan het grijze gebied van grote invloed zijn op het ontwerp van het OZA. Een OZA vereist immers goede samenwerking tussen verschillende partijen en wanneer zij het niet eens worden over de verdeling van verantwoordelijkheden kan dit een drempel vormen voor het opzetten van een OZA.

In de praktijk komt het overigens ook vaak voor dat partijen vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid redeneren en kijken of het inrichten van een OZA maatschappelijke meerwaarde levert ten opzichte van dat niet doen. Maatschappelijke business cases (mbc's) en maatschappelijke kosten- en batenanalyses (mkba's) zijn daarin een veelgebruikt instrument. Bijkomend voordeel daarvan is dat zij gebruikt kunnen worden om de discussie over dit grijze gebied te beslechten: partijen dragen dan bijvoorbeeld bij naar rato van de maatschappelijke baten die bij hen vallen.

2.5.4 Kiest een school om een kind wel of niet in te schrijven?

Sommige kinderen zijn vrijgesteld van onderwijs. Steeds vaker wordt geprobeerd deze kinderen toch onderwijs te bieden.¹⁰ Voor scholen is dit een lastige afweging. De ondersteuning van deze kinderen kost in de regel veel geld. Dit betekent dat de inschrijving ten koste kan gaan van de beschikbare middelen voor andere kinderen op de school en binnen het samenwerkingsverband. Tegelijkertijd wil de school natuurlijk ook meehelpen aan de ontwikkelbehoefte van het kind. Ook vanuit zorgperspectief is er een lastige afweging. Om te kunnen worden ingeschreven op een school, moet eerst de onderwijsvrijstelling van de betreffende leerling vervallen. Dit kan betekenen dat het organiseren van de noodzakelijke zorg bemoeilijkt wordt. Hier moeten dan bijvoorbeeld nieuwe afspraken over gemaakt worden.

2.5.5 Enkele overige bekende knelpunten

Naast bovengenoemde keuzes zijn er nog een aantal knelpunten die niet (direct) met de financieringswijze samenhangen maar wel van belang zijn om goed te begrijpen waar de praktijk tegenaan loopt. Deze knelpunten schetsen we kort hieronder.

⁹ Berenschot, inzicht-in-zorg-in-onderwijstijd-eindrapportage, p. 34 ([link](#)).

¹⁰ Voor meer informatie over deze ontwikkeling, zie: NRO, Evaluatie Passend Onderwijs (2020), p. 65 ([link](#)).

- **De wettelijke kaders vanuit zorg en onderwijs sluiten niet altijd goed op elkaar aan.** In een eerder onderzoek voor MAO concludeerde AEF¹¹ dat de verschillende wetten vanuit onderwijs en zorg onvoldoende op elkaar aansluiten. Er ontbreekt een eenduidige gezamenlijke bedoeling vanuit de wetten. In onderwijs gaat het vooral om een ononderbroken ontwikkelingsproces, terwijl wetten vanuit zorg vooral focussen op preventie, eigen kracht en de normale omgeving van kinderen. Een gevolg hiervan is onder andere dat onderwijs feitelijk gezien wordt als één langdurige interventie, terwijl met name in de Jeugdwet veelal gedacht wordt in termen van kortdurende interventies. Dit leidt tot het ontbreken van een gezamenlijke bedoeling. Zo ligt de nadruk bij de Wet Kinderopvang met name op arbeidsparticipatie van ouders in plaats van de ontwikkeling van kinderen. In de praktijk kan dit leiden tot verschillende perspectieven van professionals op de ontwikkeling van kinderen en hun rol daarin, wat vervolgens samenwerking belemmert.
- **Toereikendheid van de beschikbare budgetten.** De beschikbare budgetten voor zowel zorg als onderwijs worden als krap of zelfs ontoereikend ervaren. Dit maakt het lastig om de passende ondersteuning te bieden aan elk kind. Bovendien verergert deze krapte de discussie tussen partijen over de verantwoordelijkheid voor financiering; alle partijen voorkomen bij voorkeur extra lasten.
- **Onduidelijkheid over BTW.** Bepaalde werkzaamheden van samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs zijn vrijgesteld van BTW. Zo is onderwijsondersteuning wel vrijgesteld, maar is het aanbieders onduidelijk of datgene wat zij doen in het kader van OZA's hier wel of niet onder valt.
- **Door onzekere financiering is er een gebrek aan continuïteit en duurzaamheid bij OZA's.** Vaak worden afspraken over financiering slechts voor een korte periode gemaakt, bijvoorbeeld één jaar. Gemeenten willen na dit jaar evalueren en opnieuw kijken naar de meest geschikte financieringswijze. Dit heeft als gevolg dat interventies onvoldoende geborgd kunnen worden, waardoor onvoldoende rendement en kwaliteitsontwikkeling behaald wordt. Ook is het mogelijk dat resultaten eigenlijk pas later zichtbaar zouden worden, en die nu niet gerealiseerd worden.
- **De vele initiatieven leiden tot snelle ontwikkeling van OZA's, maar kennen ook het risico dat het wiel vaak opnieuw wordt uitgevonden.** Hoewel er op landelijk niveau nog veel knel- en aandachtspunten zijn omtrent OZA's, zijn er in de praktijk al enorm veel OZA's opgezet. Deze partijen zoeken naar de beste oplossing binnen de mogelijkheden. Aangezien een OZA maatwerk vereist en duidelijke standaarden ontbreken, wordt er in elk geval opnieuw gekeken naar de beste oplossing voor één kind/groep kinderen. Dit leidt tot veel verschillende constructies, veel verschillende terminologie en het risico dat het wiel vaak opnieuw wordt uitgevonden.

¹¹ Ontwikkelen over de grenzen heen, AEF (2021)

3 Diversiteit aan OZA's

Doordat er veel keuzes gemaakt moeten worden bij het ontwerpen van een OZA, die erg afhankelijk zijn van de context en de doelgroep, bestaat er een grote variatie in OZA's. Sommige OZA's zijn georganiseerd voor leerlingen die goed mee kunnen komen in het onderwijs, maar door een combinatie van problematieken een andere ondersteuningsbehoefte hebben dan de andere leerlingen.¹² Denk hierbij aan een leerling in het speciaal onderwijs met zowel psychiatrische problematiek, als een licht verstandelijke beperking. Hier vindt nadrukkelijk zorg plaats in onderwijstijd. Bij andere kinderen kan dit ook omgedraaid zijn. Hier voert de zorg in het arrangement de boventoon ten opzichte van het onderwijsgedeelte. Dit betreft bijvoorbeeld chronisch zieke kinderen die ter behandeling zijn opgenomen.

3.1 Structuur in de chaos: onze typologie

Zoals we eerder aangaven, is de variëteit van OZA's in de praktijk erg groot. Dat maakt het ondoenlijk om voor elke individuele OZA een afweging te maken welke financieringswijze er het best bij past. Omdat OZA's verschillende ontwerpkeuzes en contexten kennen, kunnen we ze typeren aan de hand van deze kenmerken. We kijken dan niet naar alle kenmerken van de OZA in kwestie, maar alleen naar enkele die relevant zijn voor het onderwerp. Zo houden we het behapbaar en overzichtelijk.

Omdat OZA's een concept zijn dat nog sterk in ontwikkeling is, hebben we gemerkt dat er veel verschillende beelden zijn van wat de meest relevante kenmerken zijn voor zo'n typologie. Dat heeft zich ook gereflecteerd in onze eigen zoektocht naar de beste indeling; deze is gedurende het onderzoek nog enkele keren aangepast. Dit betekent waarschijnlijk dat er geen 'definitieve' typologie is waarin iedereen zich herkent. Desondanks faciliteert het de besluitvorming meer om *een* – zij het niet *de* – indeling te hanteren, dan om geen indeling te hanteren.

We presenteren in de volgende paragraaf een uitgebreidere typologie en versimpelen deze vervolgens tot wat wij denken dat de belangrijkste kenmerken zijn. De eerste indeling zou tegemoet moeten komen aan de herkenbaarheid, de tweede is een stuk handzamer om te hanteren als indeling waarbinnen de afweging tussen verschillende financieringsvormen gemaakt moet worden.

¹² Geparafraseerd uit: NJI, Onderwijszorgarrangementen – instrument voor samenwerking onderwijs en jeugdhulp, 2013. p. 18 ([link](#))

3.1.1 De volledige typologie

De typologie die we in dit onderzoek hanteren is opgesteld op basis van relevante kenmerken voor financieringswijze en niet op basis van inhoudelijke zorgvormen. Binnen één type is het dus goed mogelijk dat de inhoudelijke invulling van de OZA's nog sterk verschilt.

De typologie is gestructureerd langs drie lijnen:

- Wat waar geleverd wordt
- Welke ondersteuning wordt geboden vanuit jeugdhulp, Wlz en Zvw
- Welke ondersteuning wordt geboden vanuit onderwijs

Wat waar geleverd wordt

Zoals eerder beschreven, kan een OZA relatief veel onderwijs en weinig zorg bevatten, maar ook juist veel zorg en weinig onderwijs – en alles daar tussen in. Om deze variëteit te vangen kijken we wat waar geleverd wordt. We onderscheiden hierbij drie mogelijkheden:

- **Zorg vindt plaats in een onderwijssetting.** Dit betreft bijvoorbeeld een jeugdhulpmedewerker die op een school ondersteuning biedt.
- **Onderwijs vindt plaats in een zorgsetting.** Dit geldt bijvoorbeeld indien een kind dusdanig ziek is dat zij opgenomen is, en een docent het kind bezoekt op de zorglocatie.
- **Zowel zorg als onderwijs wordt in de eigen setting geleverd.** Het kind volgt onderwijs op school (mogelijk aangevuld met wat zorg) en ontvangt zorg thuis of op een zorglocatie. De meerwaarde hiervan is dat zorg en onderwijs inhoudelijk op elkaar afgestemd zijn, zodat deze congruentie voor een grotere effectiviteit kan leiden.

Welke ondersteuning wordt geboden vanuit jeugdhulp, Wlz en Zvw

Het zorgonderdeel van een OZA kan op allerlei manieren worden ingevuld. We onderscheiden in de typologie vier categorieën, waarbij twee variabelen van belang zijn (zie figuur volgende pagina). De eerste variabele is of het zorg in een **individuele of collectieve setting** betreft, de tweede of er een **indicatie vereist** is om voor de betreffende zorg in aanmerking te komen, of niet. Als het een individueel traject betreft, dan is er in de regel een indicatie nodig. Bij collectieve vormen is een indicatie niet altijd nodig.

Welke ondersteuning wordt geboden vanuit onderwijs

Tot slot baseren we onze typologie op basis van de onderwijsondersteuning. Er is altijd sprake van onderwijs in een OZA, omdat een kind in ieder geval een klein deel van de tijd onderwijs volgt. Elk kind dat onderwijs volgt, maakt gebruik van de basisondersteuning. Daarnaast kan er sprake zijn van extra ondersteuning vanuit onderwijs. Deze kan individueel georganiseerd zijn. Dit betreft bijvoorbeeld ondersteuning door een IB'er. Maar de extra ondersteuning kan ook collectief aangeboden worden. Denk hierbij aan een autismeklas, waarbij leerlingen met autisme worden ondersteund. We onderscheiden daarom drie mogelijkheden: er vindt geen (aanvullende) ondersteuning plaats, de ondersteuning is individueel georganiseerd, of de ondersteuning is collectief georganiseerd.

Voor onderwijs op zorglocatie is het onderscheidende kenmerk daar is of het kind in kwestie is ingeschreven in een school, of niet. In het eerste geval is de school / het samenwerkingsverband namelijk verantwoordelijk voor het leveren van het onderwijs / de onderwijsondersteuning. In het tweede geval moet de aanbieder dit voor zijn rekening nemen, in welk geval het dus geen officieel onderwijs betreft. Hoewel ook hier zowel collectieve als individuele ondersteuning mogelijk is, hebben we er daarom voor gekozen om de typologie langs deze lijn te structureren.

Toelichting

Onderstaand figuur geeft onze typologie schematisch weer: elk vakje in deze figuur correspondeert met een andere constructie. Tezamen zouden ze alle OZA's die voorkomen, moeten beschrijven. In totaal zijn er *in deze typologie* dus in principe $4 \times 8 = 32$ verschillende vormen van OZA's mogelijk. De Wlz en Zvw kennen momenteel geen collectieve arrangementen. Indien deze worden ingezet, betreft het daarom alleen jeugdhulp.

Wat wordt waar geleverd?		Onderwijs								
		Zorg in een onderwijssetting			Onderwijs (ondersteuning) in een zorgsetting			Beide in eigen setting (integraal)		
Onderwijsondersteuning? / Kind staat ingeschreven op school		Geen			Individueel			Collectief		
Jeugdhulp Wlz, Zvw	Individuele hulp	Indicatie vereist								
		Geen indicatie vereist*								
Jeugdhulp	Collectieve hulp	Indicatie vereist								
		Geen indicatie vereist*								

*Dit is een mogelijkheid, maar geen automatisme, afhankelijk van gemaakte keuzes.

In enkele gevallen overstijgt een integraal traject de typologie

In de typologie vangen wij 32 vormen van OZA's, waarmee in principe alle voorkomende OZA's in te delen moeten zijn. Eén uitzondering hierop zijn integrale trajecten. Dit zijn OZA's die in feite verschillende blokken uit de typologie opeenvolgend combineren. Dit betreft bijvoorbeeld eerst onderwijs op zorglocatie, en naarmate de ontwikkeling van een kind vordert, later zorg op onderwijslocatie. Wat betreft de overwegingen voor een financieringswijze lijkt deze het meest op de derde hoofdvariant: zorg en onderwijs elk in hun eigen setting.

3.1.2 Een versimpelde typologie voor de afweging

Hoewel de bovenstaande typologie de voorkomende OZA's al structureert langs 32 lijnen, blijft dit een groot aantal mogelijke OZA's. Voor dit onderzoek versimpelen we bovenstaande typologie daarom nogmaals. Deze typologie is gebaseerd op wat vanuit de gesprekken die we voor dit onderzoek gehouden hebben, het meest relevant is gebleken voor afweging tussen de financieringswijzen. We onderscheiden daarbij enkel de locatie en of de ondersteuning individueel of collectief wordt aangeboden. Of de ondersteuning vanuit onderwijs of zorg wordt gefinancierd, laten we daarbij achterwege. Dit leidt tot de onderstaande versimpeling van bovenstaand schema.



3.1.3 Individuele / collectieve hulp vs. individuele / collectieve financiering

In paragraaf 2.4 gebruikten we de termen collectief en individueel om financieringswijzen van elkaar te onderscheiden. Deze term passeert ook hier de revue: hulp kan individueel of collectief georiënteerd zijn. We onderstrepen echter dat beiden niet samen hoeven te vallen: individueel georiënteerde hulp kan op een collectieve wijze gefinancierd. Er kan bijvoorbeeld een professional aanwezig zijn op een school die één-op-één leerlingen ondersteunt, maar desondanks via beschikbaarheidsfinanciering gefinancierd wordt.

Het omgekeerde is ook het geval: collectief georiënteerde hulp kan via een individuele financieringswijze mogelijk gemaakt worden. De kosten voor iemand die een klas als geheel ondersteunt, kunnen bijvoorbeeld teruggerekend (moeten) worden tot de kosten voor de individuele leerlingen. We komen hierop terug in hoofdstuk 5.

4 Financieringswijzen: gevolgen, voorwaarden en aandachtspunten

In dit hoofdstuk schetsen we de voor- en nadelen en randvoorwaarden voor elk van de financieringswijzen. We doen dit hier in zijn algemeenheid. Voor toegespitste beoordelingen in specifieke settings verwijzen we naar hoofdstuk 5.

4.1 De afweging langs acht criteria

Er zijn vanuit verschillende perspectieven tal van voor- en nadelen te noemen voor de ene of de andere financieringswijze. Om een onderbouwde afweging te kunnen maken, ordenen we al dergelijke voor- en nadelen op basis van hun onderlinge samenhang. We komen zo tot acht verschillende criteria:

- **Effectiviteit:** stelt het kinderen vaker in staat om (passend) onderwijs te volgen? Prikfelt het financieringsmodel om de afhankelijkheid van zorg voor leerlingen te verkleinen?
- **Kwaliteit:** prikkelt het financieringsmodel om voldoende kwaliteit te leveren?
- **Toegankelijkheid:** kan elke kind dat zorg nodig heeft van het arrangement gebruik maken?
- **Betaalbaarheid:** Kunnen financiers hiermee grip houden op de uitgaven? Dit is deels de keerzijde van bovenstaande criterium; maakt het de drempel voor zorg niet juist onnodig laag, zodat middelen snel ontoereikend worden? Maar een gebrek aan grip op de kosten kan ook voortkomen uit dat de gemiddelde kosten per kind snel toenemen.
- **Zekerheid / continuïteit:** staat het een duurzame oplossing toe? Zowel in de zin van de constructie, als de relatie tussen professional en jongere?
- **Keuzevrijheid:** kunnen ouders of leerkrachten de professional kiezen?
- **Flexibiliteit:** kan het financieringsmodel overweg met afwijkende/weinig voorkomende ondersteuningsbehoeften en schommelingen in de omvang van de benodigde ondersteuning, zowel in het aantal kinderen dat ondersteuning nodig heeft, als in de hoeveelheid benodigde ondersteuning per kind?
- **Administratieve lasten:** leidt het financieringsmodel tot voldoende lage administratieve lasten?

4.1.1 Criteria en perspectieven

De verschillende criteria die we hierboven geïdentificeerd hebben, zijn meer of minder in lijn met de belangen van een betrokken partij. We reflecteren in onderstaande tabel kort op wat de betekenis voor elk van de betrokken perspectieven op elk van de criteria is.

Criterium	Belangen
Effectiviteit	Alle betrokkenen hebben baat bij effectieve hulpverlening.
Kwaliteit	Alle betrokkenen hebben baat bij hulpverlening die van (voldoende) hoge kwaliteit is.
Toegankelijkheid	Alle betrokkenen hebben baat bij dat iedereen die het nodig heeft, zorg krijgt. Voor financiers kan dit op korte termijn weliswaar tot hogere kosten leiden, maar ook op langere termijn zijn zij gebaat bij voldoende toegankelijke zorg.
Betaalbaarheid	Financiers hebben baat bij het beperken van de uitgaven, Aanbieders hebben hier minder belang bij vanuit het perspectief van hun inkomsten, tegelijkertijd hebben zij en hun werknemers vanuit het perspectief van werkdruk en het leveren van de gewenste kwaliteit ook belang bij een vraag die in lijn is met wat zij verantwoord kunnen leveren.
Zekerheid/continuïteit	Met name de kinderen hebben baat bij continuïteit van de trajecten en de betrokken professional. Met name aanbieders hebben baat bij continuïteit van de middelen, zodat zij hun bedrijfsvoering hierop in kunnen richten en ruimte kunnen creëren voor ontwikkeling en innovatie.
Keuzevrijheid	Kinderen / hun ouders kunnen baat hebben bij keuzevrijheid, het kan hen bijvoorbeeld mogelijk maken om met dezelfde professional thuis en op school te werken. Met name voor scholen kan het tot verschillende professionals in de klas leiden.
Flexibiliteit	De betreffende kinderen / hun ouders hebben baat bij flexibiliteit, voor aanbieders / professionals kan het een uitdaging vormen.
Administratieve lasten	Met name aanbieders/professionals hebben baat bij zo laag mogelijke administratieve lasten, de keerzijde van lage administratieve lasten kan voor financiers beperkt inzicht zijn

4.1.2 Samenhang tussen financiering onderwijs en zorg

Omdat in OZA's onderwijs en zorg altijd samenkomen, elk met een eigen financieringswijze, is het denkbaar dat dit samenspel van financieringswijzen impact heeft en dus onderdeel van de afweging moet zijn. De achterliggende vraag is namelijk of een zekere samenhang tussen de gekozen financieringswijzen (hetzelfde, of voldoende vergelijkbaar) vanuit beide domeinen zou leiden tot effectievere OZA's.

Als samenhang tussen beide financieringswijzen bevorderlijk is, dan moet dit natuurlijk meegenomen worden in de afweging. In de praktijk staan deze financieringswijzen echter redelijk los van elkaar: ze worden voor verschillende doeleinden ingezet, onderwijsondersteuning door de school, zorgondersteuning door de gemeente, zorgverzekeraar of -kantoor. Waar de grens precies ligt, is nog wel eens onderwerp van discussie (zie de knelpunten in paragraaf 2.2), maar de bekostiging hiervan wordt gescheiden ingezet. Dit betekent dat welke financiering elke partij hanteert, weliswaar een kleine rol speelt wat betreft organisatorische en administratieve aspecten, maar vooral veel uitmaakt voor de inhoudelijke uitwerking.

Ter illustratie: het kan voor de administratieve lasten van een school weliswaar uitmaken of een zorgaanbieder via een collectieve of individuele financieringswijze wordt bekostigd (of de school een rol heeft in de totstandkoming van de onderwijscomponent van één collectief zorgplan, of van een gro(o)t(er) aantal individuele zorgplannen). Het maakt voor het onderwijsproces echter vooral veel uit of er één of vijf zorgverleners in de klas rondlopen.

Het is dus zeker het geval dat de effectiviteit van de OZA erbij gebaat is dat de inhoudelijke vormgeving van de onderwijscomponent en van de zorgcomponent goed op elkaar aansluiten. Of deze inhoud goed van de grond komt, kan vervolgens ook weer afhankelijk zijn van de financieringswijze van elke van deze componenten. In *indirecte* zin is bevordert samenhang van financieringswijzen een OZA dus wel. Wij hebben in het onderzoek echter geen signalen ontvangen dat *directe* samenhang tussen de financieringswijzen van significante invloed is op de kwaliteit, organisatie en/of vormgeving. Om bovenstaande redenen gaan we bij elke financieringswijze verder niet in op de samenhang tussen financiering uit het zorg- en uit het onderwijsdomein.

4.2 Algemene beoordeling

We beoordelen hieronder de verschillende financieringswijzen op basis van de verschillende criteria. Het betreft alleen voor- en nadelen die zich niet beperken tot een specifieke constructie. Daarvoor verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

4.2.1 Effectiviteit

Met elke OZA wordt een doel beoogd, dat te vertalen is in resultaten. De financiering kan (impliciet) afhankelijk worden gemaakt van het behalen van deze resultaten en zo een prikkel op effectiviteit geven:

- Bij **productiefinanciering** is dit niet het geval. Hooguit is het mogelijk om in een achterliggend ondersteuningsplan doelen en resultaten te identificeren, maar hier zijn de middelen niet afhankelijk van.
- Bij **trajectfinanciering** is dit impliciet het geval: trajectprijzen zijn gemiddelde benodigde kosten om een resultaat te behalen.
- Bij **resultaatfinanciering** is dit expliciet het geval.

Bij de collectieve vormen van financiering spiegelt dit patroon zich.

Beschikbaarheidsfinanciering kent uit zichzelf geen prikkel tot effectiviteit; de professional(s) is/zijn er simpelweg, bij **populatiefinanciering** is de prikkel tot effectiviteit weer het grootst omdat deze afhankelijk is van het al dan niet behalen van een (collectief) doel.

Doelgroepfinanciering zit hier tussenin omdat het op een specifieke groep kinderen van toepassing is. Tegelijkertijd kent het een kleinere prikkel tot effectiviteit dan trajectfinanciering.

Minste prikkel op effectiviteit		Grootste prikkel op effectiviteit
Productiefinanciering	Trajectfinanciering	Resultaatfinanciering
Beschikbaarheidsfinanciering	Doelgroepfinanciering	Populatiefinanciering

4.2.2 Kwaliteit

Voor kwaliteit geldt iets vergelijkbaars als voor het criterium effectiviteit:

- bij **productiefinanciering** en **trajectfinanciering** zijn de middelen niet afhankelijk van de geleverde kwaliteit. Er zijn andere mechanismen die kwaliteit borgen, zoals kwaliteitsstandaarden, beroepseisen, etc.
- Bij **resultaatfinanciering** kan er een prikkel zijn voor kwaliteit, wanneer dit onderdeel van hetgeen is op basis waarvan gefinancierd wordt. Dit betekent natuurlijk wel dat kwaliteit afzonderlijk gemeten moet worden.
- Voor **beschikbaarheids-** en **doelgroepfinanciering** geldt iets vergelijkbaars als voor productie- en trajectfinanciering; er gaat geen prikkel tot kwaliteit uit van de financieringswijzen zelf. Wanneer deze financieringswijzen voorkomen in een collectief-georiënteerde setting, waarin er één medewerker in principe alle ondersteuning levert, is de kwaliteit zelfs een aandachtspunt.
- Voor **populatiefinanciering** geldt een vergelijkbare overweging als voor resultaatfinanciering: er kan een prikkel zijn voor kwaliteit mits dit onderdeel is van de vooraf afgesproken resultaten.

Minste prikkel op kwaliteit		Grootste prikkel op kwaliteit
Beschikbaarheidsfinanciering	Trajectfinanciering	Resultaatfinanciering
Doelgroepfinanciering	Productiefinanciering	Populatiefinanciering

4.2.3 Toegankelijkheid

Hierbij is het de vraag of elk kind dat het nodig heeft, zorg kan krijgen. Dat zit hem in de eerste plaats in welk kind een indicatie krijgt en ligt daarmee buiten de reikwijdte van de financieringswijze. Tegelijkertijd kunnen ook aanbieders hier invloed op uitoefenen wanneer zij de mogelijkheid hebben om jeugdigen te weigeren, dus om aan risicoselectie te doen. De drempel hiervoor is lager wanneer er sprake is van verschillende aanbieders. Dit is vaker het geval bij individuele vormen van financiering, dan bij de collectieve.

- **Productiefinanciering** kent in het algemeen de kleinste prikkel op risicoselectie, omdat de middelen niet vooraf vaststaan. Tegenover kinderen met complexe hulpvragen kan simpelweg meer benodigde hulp staan.
- **Trajectfinanciering** kent een groter risico op risicoselectie dan productiefinanciering, omdat de middelen die tegenover voor een traject staan, vastliggen. Het is financieel dus aantrekkelijk om de meest complexe kinderen met een bepaalde problematiek niet op te pakken.
- De prikkel voor risicoselectie die uitgaat van **resultaatfinanciering** is weer wat sterker dan bij trajectfinanciering, omdat de middelen volledig afhangen van het te behalen resultaat. De aanbieder loopt, zeker bij de kinderen met complexere hulpvragen, een financieel risico.
- Bij **beschikbaarheidsfinanciering** is er slechts een kleine prikkel op risicoselectie, omdat de middelen vaststaan en er vaak maar sprake is van één aanbieder in deze context. De enige prikkel die er nog uit voortkomt, komt doordat de betreffende professionals slechts een beperkte hoeveelheid capaciteit hebben en deze over alle kinderen met een ondersteuningsbehoefte moeten verdelen.
- Bij **doelgroepfinanciering** zijn de risico's op selectie in aard en omvang vergelijkbaar met die van beschikbaarheidsfinanciering.
- Bij **populatiefinanciering** is het risico groter omdat de middelen afhankelijk zijn van het resultaat. Tegelijkertijd komt deze financieringswijze typisch voor in een context met slechts één aanbieder waardoor de mogelijkheden voor risicoselectie kleiner zijn. Daarnaast is de prikkel kleiner dan bij de individuele evenknie, omdat de financiële

impact voor een aanbieder van een enkel kind waarbij de resultaten niet behaald worden, hier kleiner is.

De mogelijkheden voor risicoselectie kunnen ingeperkt worden door hierover goede afspraken te maken. Ook kunnen er afspraken gemaakt worden over hoe aan de risico's van aanbieders tegemoet gekomen kan worden, zodat de prikkel simpelweg kleiner wordt.

Kleinste prikkel voor risicoselectie		Grootste prikkel voor risicoselectie
Productiefinanciering	Trajectfinanciering	Resultaatfinanciering
Beschikbaarheidsfinanciering	Doelgroepfinanciering	
	Populatiefinanciering	

4.2.4 Betaalbaarheid

De vraag hier is met welke financieringswijze het financiers het meeste lukt om de grip te houden op de kosten.

- Bij **productiefinanciering** is er, zoals de naam al suggereert, een prikkel op extra productie. Omdat er voor deze werkwijze wel een indicatie nodig is, is deze prikkel vooral terug te voeren op de inzet die er per kind geleverd wordt, in het bijzonder de duur van een traject.
- Bij **trajectfinanciering** is er meer grip op de uitgaven, omdat er een vast bedrag tegenover elk traject staat. Ook hier wordt het aantal kinderen in grote mate bepaald door de toegang, omdat voor deze financieringswijze in principe een indicatie nodig is. Het risico op betaalbaarheid komt vooral voort uit 'upcoding'; aanbieders die kinderen in hogere tariefcategorieën geplaatst (kunnen) krijgen, zodat de gemiddelde kosten per kind alsnog toenemen.
- In het geval van **resultaatfinanciering** ligt het financiële risico primair bij de aanbieder en is er geen reden om meer inzet te leveren dan noodzakelijk is voor het behalen van het resultaat.

Bij de collectieve financieringsvormen komen de uitdagingen om grip te houden op de uitgaven niet direct voort uit gemiddeld grotere inzet per jeugdigen, maar vooral uit het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van de ondersteuning, in het bijzonder wanneer er geen indicatie voor ondersteuning nodig is.

- Bij **beschikbaarheidsfinanciering** is deze prikkel er slechts indirect, omdat de middelen niet afhankelijk zijn van het aantal kinderen. Wel komt het voor dat de beschikbare capaciteit van jaar op jaar hoger wordt, omdat er een toename is van het aantal kinderen dat ondersteuning krijgt.
- Bij **doelgroepfinanciering** is de prikkel groter, omdat de beschikbare middelen afhangen van het aantal kinderen dat er gebruik van maakt.
- Bij **populatiefinanciering** is het afhankelijk van hoe de financieringswijze precies opgesteld is. Wanneer er een vast bedrag staat tegenover een vooraf vastgesteld resultaat (in aard en omvang), is de prikkel niet groter dan bij beschikbaarheidsfinanciering. Wanneer de aanbieder per behaald resultaat gefinancierd wordt, is er een risico dat de aanbieder zich richt op extra kinderen waarbij het vastgestelde resultaat het makkelijkst te behalen is. De omvang van dit risico is erg afhankelijk van hoe scherp de resultaten geformuleerd zijn.

Kleinste risico op overproductie	Grootste risico op overproductie
----------------------------------	----------------------------------

Resultaatfinanciering	Trajectfinanciering	Productiefinanciering
Beschikbaarheidsfinanciering	Populatiefinanciering	Doelgroepfinanciering

4.2.5 Zekerheid/continuïteit

Dit criterium kent twee onderdelen. Ten eerste is er de continuïteit voor de jeugdige; in welke mate faciliteert de financieringswijze doorlopende trajecten met zoveel mogelijk dezelfde professional. Ten tweede is er de continuïteit van de inkomsten voor de aanbieder: welke financieringswijze is het meest behulpzaam voor een stabiele bedrijfsvoering? We behandelen ze hier afzonderlijk.

Continuïteit voor jeugdige

- Bij **productiefinanciering** is de drempel om tussentijds te wisselen van professional het laagst, tenminste als er verschillende mogelijkheden zijn in de context in kwestie.
- Bij **trajectfinanciering** is de drempel in principe hoger, omdat er een traject met een jeugdige aangegaan wordt.
- Bij **resultaatfinanciering** gaat de argumentatie twee kanten op: enerzijds is er een prikkel om van professional te wisselen als dat de kans op het halen van het resultaat vergroot. Anderzijds kan de kans op dat resultaat soms juist groter worden, door met dezelfde professional te blijven werken.
- **Beschikbaarheidsfinanciering** (en **doelgroepfinanciering**) kennen de grootste mate van continuïteit, omdat het veelal één of enkele vaste medewerkers zijn die op basis hiervan ingezet worden.
- Bij **populatiefinanciering** kan dit ook het geval zijn, maar ligt dit minder voor de hand. Daar is de inzet van de professional vooral afhankelijk van wie in beste in staat is het beoogde resultaat te behalen.

Kleinste kans op continuïteit van professional		Grootste kans op continuïteit van professional
Productiefinanciering	Trajectfinanciering Resultaatfinanciering Populatiefinanciering	Beschikbaarheidsfinanciering Doelgroepfinanciering

Continuïteit van inkomsten

- **Productiefinanciering** kent een redelijke mate van continuïteit: in principe kan er, gegeven een kind dat bij de aanbieder in kwestie in zorg gaat, een redelijke inschatting van de inkomsten gemaakt worden. Dit effect wordt versterkt als het een grote groep betreft.
- Bij **trajectfinanciering** is dit effect nog iets sterker, omdat de aanbieder bij het aangaan van het traject in elk geval uit mag gaan van de middelen die ertegenover staan. Financiering kan bovendien vooraf plaatsvinden.
- **Resultaatfinanciering** daarentegen is erg onzeker voor de aanbieder, omdat resultaten mogelijk niet gehaald kunnen worden.
- **Beschikbaarheidsfinanciering** is de meest continue vorm van financiering: de aanbieder kan voor een heel jaar met vrij grote nauwkeurigheid bepalen wat de inkomsten (en uitgaven zijn).
- Bij **doelgroepfinanciering** is dit iets minder het geval, omdat middelen schalen met het aantal jeugdigen dat ondersteuning nodig heeft en dit natuurlijk kan schommelen. Tegelijkertijd zijn deze schommelingen veelal niet groot ten opzichte van het totaal aantal jeugdigen dat ondersteuning krijgen.
- Bij **populatiefinanciering** geldt hetzelfde als bij resultaatfinanciering, maar in nog grotere mate, omdat alle middelen feitelijk afhankelijk zijn van één (collectief) resultaat.

Kleinste kans op continuïteit van inkomsten		Grootste kans op continuïteit van inkomsten
Populatiefinanciering	Productiefinanciering Resultaatfinanciering Trajectfinanciering	Beschikbaarheidsfinanciering Doelgroepfinanciering

4.2.6 Keuzevrijheid voor ouders / kinderen

Er zijn in principe twee factoren die de mate van keuzevrijheid bepalen: het aantal aanbieders waarvan sprake is en de drempel om (tussentijds) van aanbieder te wisselen.

- De collectieve vormen van financiering (**beschikbaarheidsfinanciering**, **doelgroepfinanciering** en **populatiefinanciering**) worden in principe gehanteerd in een context waarin sprake is van slechts één of hooguit een heel beperkt aantal aanbieders.
- Bij **resultaatfinanciering** en **trajectfinanciering** wordt in principe een commitment aangegaan voor het behalen van een resultaat / doorlopen van een traject. Dit verhoogt de drempel om tussentijds te wisselen.
- Bij **productiefinanciering** is van beiden geen sprake.

Vanuit het perspectief van een school kan het juist voordelig zijn wanneer er weinig keuzevrijheid is. Hier gaan we in H5 verder op in. Voor deze beoordeling hebben we keuzevrijheid echter alleen vanuit het perspectief van ouders / kinderen beoordeeld.

Grootste mate van keuzevrijheid		Kleinste mate van keuzevrijheid
Productiefinanciering	Resultaatfinanciering Trajectfinanciering	Beschikbaarheidsfinanciering Doelgroepfinanciering Populatiefinanciering

4.2.7 Flexibiliteit

Dit onderdeel bestaat uit drie aspecten, waarop de financieringswijzen elk wat anders beoordeeld worden:

- In welke mate kan de financieringswijze omgaan met jeugdigen met minder vaak voorkomende of complexere problematiek?
- In welke mate kan de financieringswijze omgaan met schommelingen in het aantal jeugdigen met een ondersteuningsbehoefte?
- In welke mate kan de financieringswijze omgaan met ondersteuningsbehoeften die in intensiteit sterk kunnen variëren in de tijd?

We beoordelen ze daarom hieronder voor deze drie afzonderlijk.

Omgaan met complexere / minder voorkomende problematieken

- **Productiefinanciering** kan in principe goed omgaan met minder voorkomende problematieken, zolang de benodigde professional maar beschikbaar is en er een tarief overeengekomen kan worden.
- Bij **trajectfinanciering** is er een belemmering voor minder voorkomende problematieken: het kan zijn dat niet aan de voorwaarden (voldoende grote aantallen) voldaan is om er een traject voor te kunnen definiëren.
- Ook **resultaatfinanciering** kan hier beperkt mee omgaan, omdat de bijpassende resultaten voor minder vaak voorkomende problematieken niet gedefinieerd zijn of

moeilijker te behalen. Aan dit eerste kan echter tegemoet gekomen worden, door problematiek-onafhankelijke resultaten te definiëren.

De collectieve vormen van financiering kunnen hier redelijk mee omgaan, maar vragen wel mogelijk wel dat er aparte expertise ingevlogen moet worden. Populatiefinanciering kent minder het nadeel van resultaatfinanciering, omdat een slechts klein aantal jeugdigen met weinig voorkomende of complexe problematieken de kans op het niet behalen van het resultaat, beperkt beïnvloeden.

Minst omgaan met minder voorkomende problematiek		Best omgaan met minder voorkomende problematieken
Resultaatfinanciering	Trajectfinanciering Beschikbaarheidsfinanciering Doelgroepfinanciering Populatiefinanciering	Productiefinanciering

Omgaan met schommelingen in aantal jeugdigen

Het kan zijn dat het aantal jeugdigen dat ondersteuning nodig heeft (in korte tijd) toe of af kan nemen. De verschillende financieringswijzen kunnen daar in verschillende mate mee omgaan:

- Waar er sprake is van een individuele financieringswijze (**productiefinanciering**, **trajectfinanciering**, **resultaatfinanciering**) kan er –althans als de zorg ook individueel georiënteerd is– in principe simpelweg een nieuw traject gestart worden.
- Ook **doelgroepfinanciering** kan redelijk goed overweg met zulke omstandigheden, omdat de beschikbare capaciteit schaalbaar is met het aantal kinderen dat ondersteuning nodig heeft. Dit kan wel betekenen dat er enige versnippering optreedt in welke professional(s) deze ondersteuning leveren.
- **Populatiefinanciering** is kan hier wat minder goed mee overweg wanneer het formuleren van het resultaat hier geen rekening mee houdt. Daalt het aantal kinderen met een ondersteuningsbehoefte, dan kunnen er ook minder vaak resultaten behaald worden, wat impact kan hebben op de middelen.
- De financieringswijze die hier het minst mee overweg kan, is **beschikbaarheidsfinanciering**, omdat de beschikbare capaciteit hier niet van afhankelijk is. Stijgt het aantal kinderen met een ondersteuningsbehoefte, dan moet de beschikbare tijd simpelweg over meer kinderen verdeeld worden.

Minst omgaan met schommelingen in aantal		Best omgaan met schommelingen in aantal
Beschikbaarheidsfinanciering	Populatiefinanciering	Productiefinanciering Trajectfinanciering Resultaatfinanciering Doelgroepfinanciering

Omgaan met schommelingen in intensiteit

Het is daarentegen ook mogelijk zijn dat niet het aantal jeugdigen hun ondersteuningsbehoefte aan schommelingen onderhevig is. Ook hier kunnen de verschillende financieringswijzen daar in verschillende mate mee omgaan:

- In principe gaat **productiefinanciering** altijd gepaard met een vast aantal uur in de week. Daar zal in veel gevallen in enige mate flexibel mee omgegaan kunnen worden, zodat uren ‘naar voren’ gehaald kunnen worden, maar dat kan maar in beperkte mate en gaat ten koste van de uren in de week erna.

- Bij **trajectfinanciering** staan de middelen per traject vast, niet hoe zij verdeeld moeten worden over de weken die in het traject vallen. Dat geeft iets meer flexibiliteit om ze naar voren of naar achteren te halen, het totaal aantal uur staan echter in principe vast, wat de flexibiliteit beperkt.
- **Resultaatfinanciering** kan hier van de individuele financieringswijzen in principe het best mee omgaan, omdat niet vooraf vastgelegd is hoe de inzet verdeeld moet worden over de tijd.

De collectieve wijzen van financiering kunnen in zijn algemeenheid beter omgaan met dit type schommelingen, omdat het bedrag niet tot individuen herleid kan worden.

- Bij **beschikbaarheidsfinanciering** en **doelgroepfinanciering** is er –gegeven het aantal jongeren– sprake van een vaste capaciteit die de professional(s) in kwestie flexibel in kunnen zetten. De enige belemmering hierin is dat wanneer er toevalligerwijs een samenloop is van jongeren die op enig moment intensievere hulp nodig hebben, de totale capaciteit ontoereikend kan zijn.
- Bij **populatiefinanciering** is in tegenstelling tot bovenstaande de capaciteit op enig moment ook nog eens niet beperkt. Deze geeft dus de meeste ruimte om ‘te doen wat nodig is’.

Minst omgaan met schommelingen intensiteit		Best omgaan met schommelingen intensiteit
Productiefinanciering	Resultaatfinanciering	Populatiefinanciering
Trajectfinanciering	Beschikbaarheidsfinanciering	
	Doelgroepfinanciering	

4.2.8 Administratieve lasten

De administratieve lasten zijn erg afhankelijk van wat de betreffende financier verlangt. We beperken ons daarom hier tot wat minimaal geregistreerd moet worden om de betreffende financieringswijze mogelijk te maken.

- **Productiefinanciering** kent in principe de grootste mate van administratieve lasten, omdat tenminste voor elk kind dat ondersteuning krijgt, het aantal ingezette uren geregistreerd moet worden.
- Voor **trajectfinanciering** moet strikt gezien slechts het aangaan en (succesvol) afsluiten van een bepaald type traject voor een bepaald kind geregistreerd worden. In de praktijk is dit echter vaak meer, omdat eens in de zoveel tijd de trajectprijzen herijkt moeten worden, waarvoor informatie over de inzet nodig is.
- Voor **resultaatfinanciering** is het tenminste nodig om de gegevens te registreren die benodigd zijn om aan te tonen of het resultaat behaald is. Dat kan veel of weinig zijn, afhankelijk van het gedefinieerde resultaat.

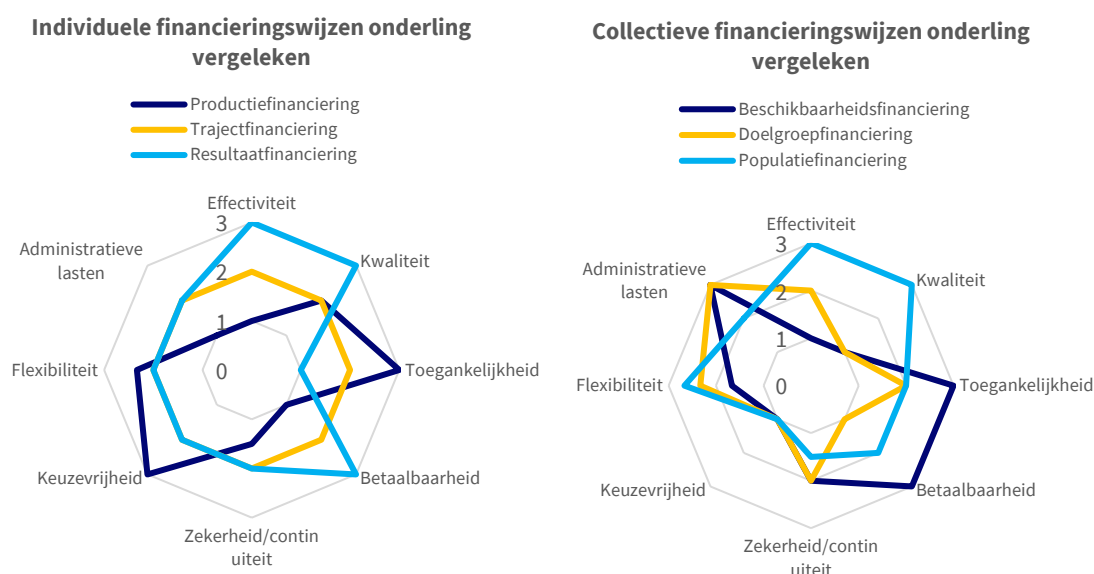
Voor de collectieve financieringswijzen hoeft er in zijn algemeenheid minder geregistreerd te worden, omdat ze niet op individueel niveau zijn:

- Voor **beschikbaarheidsfinanciering** hoeft op zichzelf niets geregistreerd te worden, maar om te kunnen bepalen in welke mate de middelen passend zijn, kan desondanks informatie benodigd zijn over het aantal kinderen dat geholpen is.
- Voor **doelgroepfinanciering** moet tenminste het aantal kinderen dat gebruikt maakt van de betreffende ondersteuning geholpen worden.
- Voor **populatiefinanciering** geldt is de administratieve last juist weer wat groter, omdat de resultaten nauwgezet geboekstaafd moeten worden doordat de middelen ervan afhankelijk zijn.

Minste administratieve lasten		Meeste administratieve lasten
Beschikbaarheidsfinanciering	Trajectfinanciering	Productiefinanciering
Doelgroepfinanciering	Resultaatfinanciering	
	Populatiefinanciering	

4.2.9 Samenvatting van de beoordelingen

In de onderstaande figuren hebben we de beoordelingen grafisch samengevat. De plaatsingen op bovenstaande schalen zijn hier vertaald in een score van 1 – 3. Hierbij hebben we de drie onderdelen van flexibiliteit en de twee onderdelen van zekerheid / continuïteit elk zijn samengenomen, waarbij elk onderdeel hetzelfde gewicht gegeven is. Voor een uniforme interpretatie van alle onderdelen, hebben we de beoordeling van administratieve lasten omgekeerd: de financieringswijzen met de laagste administratieve lasten, hebben de hoogste score gekregen en vice versa.



4.3 Randvoorwaarden per financieringswijze

Niet elke financieringswijze kan in elke setting toegepast worden. Om in de praktijk toegepast te kunnen worden en daarin goed tot zijn recht te komen (dus of de positieve effecten die in de beoordelingen hierboven tot uiting komen), moet aan verschillende randvoorwaarden voldaan zijn. We identificeren hieronder per financieringswijze de algemene randvoorwaarden – dus los van de specifieke setting. Voor (aanvullende) randvoorwaarden die alleen in specifieke settings gelden, verwijzen we naar hoofdstuk 5.

4.3.1 Productiefinanciering

- De kinderen aan wie de zorg tegemoet komt, moeten over een indicatie beschikken, om kosten te kunnen declareren.

4.3.2 Trajectfinanciering

- Ook hier is er een indicatie nodig om tot financiering over te kunnen gaan.
- De zorgcomponent moet jeugdhulp betreffen (de Wlz en Zvw kennen op enkele uitzonderingen na slechts productiefinanciering).

- Deze financieringswijze moet mogelijk zijn voor de gemeente / regio in kwestie. Dat wil zeggen: gemeenten hebben een bepaalde mate van vrijheid om een bepaalde financieringswijze te hanteren. Tegelijkertijd kennen zij afspraken met aanbieders die jeugdhulp leveren. De financieringswijze is één van die afspraken. Deze afspraken kunnen niet zomaar gewijzigd worden. Meestal kan dit slechts eenmaal per aanbestedingsronde, die veelal verschillende jaren omspannt. Voor deze financieringswijze geldt bovendien: voor alleen een OZA-setting trajectfinanciering in het leven roepen, is weinig werkbaar, omdat het om relatief kleine groepen gaat. Er moeten namelijk voldoende grote groepen jeugdigen zijn om een gemiddelde trajectprijs te kunnen bepalen én om de aanname dat de individuele schommelingen elkaar uitmiddelen, te kunnen rechtvaardigen. Voor complexe, weinig voorkomende problematieken is hier bijvoorbeeld geen sprake van.

4.3.3 Resultaatfinanciering

- Er moet sprake zijn van een indicatie, om kosten te kunnen declareren.
- De zorgcomponent moet jeugdhulp betreffen (de Wlz en Zvw kennen op enkele uitzonderingen na slechts productiefinanciering)
- Deze financieringswijze moet mogelijk zijn voor de gemeente / regio in kwestie.
- Het moet ondersteuning betreffen waarbij er een punt is waarop je kunt bepalen of een resultaat wel of niet behaald is.
- Er moet een helder, eenduidig resultaat te definiëren zijn, waarvan het behalen niet teveel afhankelijk is van toevallige omstandigheden of externe factoren.
- Er moet een onafhankelijke partij kunnen beoordelen of dit resultaat behaald is.

4.3.4 Beschikbaarheidsfinanciering

- De zorgcomponent moet jeugdhulp betreffen (de Wlz en Zvw kennen op enkele uitzonderingen na slechts productiefinanciering)
- Deze financieringswijze moet bovendien mogelijk zijn voor de gemeente / regio in kwestie. Of dat het geval is, is afhankelijk van hoe de inkoop vormgegeven is.
- Er moet een afspraak gemaakt zijn hoe met kinderen uit andere gemeenten / regio's omgegaan wordt.
- Er is voldoende onderling vertrouwen tussen partijen en/of voldoende alternatieve monitoring om de gemeente comfort te geven dat de middelen goed besteed worden.

4.3.5 Doelgroepfinanciering

- De zorgcomponent moet jeugdhulp betreffen (de Wlz en Zvw kennen op enkele uitzonderingen na slechts productiefinanciering).
- De financieringswijze moet mogelijk zijn voor de gemeente / regio in kwestie. Of dat het geval is, is afhankelijk van hoe de inkoop vormgegeven is.
- Om het beschikbare bedrag te kunnen komen, moet het aanwijsbaar zijn welke kinderen gebruik maken van de ondersteuning en welke niet.
- Er moet een afspraak gemaakt zijn hoe met kinderen uit andere gemeenten / regio's omgegaan wordt.
- Er is voldoende onderling vertrouwen tussen partijen en/of voldoende alternatieve monitoring om de gemeente comfort te geven dat de middelen goed besteed worden.

4.3.6 Populatiefinanciering

- De zorgcomponent moet jeugdhulp betreffen (de Wlz en Zvw kennen op enkele uitzonderingen na slechts productiefinanciering).

- De financieringswijze moet mogelijk zijn voor de gemeente / regio in kwestie. Of dat het geval is, is afhankelijk van hoe de inkoop vormgegeven is.
- Het moet ondersteuning betreffen waarbij er een punt is waarop je kunt bepalen of een resultaat wel of niet behaald is.
- Er moet een helder, eenduidig resultaat te definiëren zijn. Dit resultaat hier in enige mate afhankelijk zijn van toevallige omstandigheden of externe factoren, omdat dergelijke schommelingen elkaar 'uitmiddelen'. Dat vraagt wel dat de populatie voldoende groot is.
- Wanneer het niet volledig eenvoudig en eenduidig te bepalen is of een resultaat behaald is, moet er een onafhankelijke partij zijn die dit kan beoordelen.
- Er moet een afspraak zijn hoe met kinderen uit andere gemeenten / regio's omgegaan wordt.
- Er is voldoende onderling vertrouwen tussen partijen en/of voldoende alternatieve monitoring om de gemeente comfort te geven dat de middelen goed besteed worden.

5 De afweging maken

Welke financieringswijze het beste aansluit bij een OZA is een lastige afweging, afhankelijk van vele factoren. Dit hoofdstuk is er op gericht om handvatten te bieden bij het maken van deze afweging. We gaan ervan uit dat de betrokken partijen de eerste drie ontwerpstappen, genoemd in hoofdstuk 2, al hebben doorlopen. Partijen hebben dus al voor ogen op welke kinderen het OZA is gericht, aan welk doel deze tegemoet moet komen en wat de gewenste werkwijze is. Wat rest, is het maken van organisatorische en financiële keuzes. Dit is in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



Zoals we in het vorige hoofdstuk gezien hebben, is er niet één financieringswijze die op alle criteria het best scoort: er is, met andere woorden, geen Ei van Columbus. Bovendien is de keuze er contextafhankelijk: welke voor- en nadelen en randvoorwaarden zich manifesteren (en in welke mate), is erg afhankelijk van het type OZA (een constructie). Daarnaast zijn er allerlei technische en andersoortige belemmeringen die bepaalde financieringswijzen soms überhaupt onmogelijk maken, of wordt niet voldaan aan de daarvoor benodigde randvoorwaarden.

In dit hoofdstuk gaan we voor de meest voorkomende contexten in op een aantal van de belangrijkste afwegingen. Het moet betrokkenen helpen met het maken van een keus voor de financieringswijze die het beste past bij de ontworpen OZA. We structureren dit hoofdstuk langs de drie settings uit onze typologie:

- Paragraaf 5.1: zorg in een onderwijssetting
- Paragraaf 5.2: onderwijsondersteuning in een zorgsetting
- Paragraaf 5.3: zorg en onderwijs elk in eigen setting, maar onderling met elkaar afgestemd.

5.1 Zorg in een onderwijssetting: de afweging

In deze paragraaf analyseren we de afwegingen die komen kijken bij een keus voor de financieringswijze van OZA's waarbij zorg plaatsvindt in een onderwijssetting. Dit betreft bijvoorbeeld een jeugdhulpmedewerker die op een school ondersteuning biedt. Zoals we al in hoofdstuk 2 schetsen, kan het zorg- en onderwijsonderdeel van een OZA op allerlei manieren worden ingevuld. Het belangrijkste onderscheid voor de financieringswijze is of het ondersteuning in een individuele of collectieve setting betreft.

Het onderwerp van deze paragraaf is de afweging die gemaakt moet worden over de financieringswijze van in elk geval de zorgcomponent, maar indien toepasbaar ook de aanvullende onderwijsondersteuning. Er moet immers in ieder geval extra zorgondersteuning worden ingekocht. In sommige OZA's is er naast de zorgcomponent (zoals een jeugdhulpmedewerker) ook nog sprake van aanvullende onderwijsondersteuning die wordt bekostigd vanuit het samenwerkingsverband of de school (zoals een ambulant begeleider). De verschillende financieringswijzen die we beschrijven kunnen zowel ingezet worden voor de bekostiging van het zorgonderdeel als de aanvullende onderwijsondersteuning.

Deze paragraaf is gestructureerd aan de hand van de verschillende stappen waarlangs de afweging gemaakt moet worden. We doen dit aan de hand van vier stappen:

1. Is aan de basisvoorwaarden voor andere financieringsvormen dan productiefinanciering voldaan?
2. We vervolgen met de afwegingen die komen kijken bij resultaat- en populatiefinanciering.
3. We diepen vervolgens de afweging tussen collectieve en individuele financieringswijzen uit.
4. We sluiten af met de afwegingen om de keus binnen individuele dan wel collectieve financieringswijzen te maken.

Stap 1: de basisvoorwaarden

Wanneer het de zorgcomponent is waarvoor de financieringswijze bepaald moet worden en betreft deze zorgcomponent Zvw- of Wlz-zorg, dan is de situatie vrij overzichtelijk. Beide domeinen kennen (op dit moment) namelijk slechts vormen van productiefinanciering, waarmee de keus feitelijk gemaakt is.

Stap 2: Resultaat- en populatiefinanciering zijn beperkt toepasbaar voor zorg in een onderwijssetting

Om **resultaat-** of **populatiefinanciering** toe te kunnen passen, moet er een punt te markeren zijn waarop een (individueel of collectief) resultaat behaald is, om over te kunnen gaan op financiering. Bij de meeste vormen van zorg in een onderwijssetting betreft het continue ondersteuning die het mogelijk maakt om onderwijs te kunnen blijven volgen. Daarbij is er nooit sprake is van zo'n moment. In dergelijke gevallen zijn beide financieringsvormen geen werkbare optie. *Ga naar stap 2.*

N.B. In hoofdstuk 3.1.3 kwam resultaatfinanciering er in de beoordeling als aantrekkelijk uit. Die beoordeling geldt wel in meer algemene zin, dus in contexten waarin de financieringswijze mogelijk / werkbaar is. Het is juist dat laatste dat hier niet het geval is.

Wanneer resultaat- of populatiefinanciering gezien de aard van de ondersteuning wel mogelijk zijn, kunnen zij aantrekkelijke voordelen hebben (zie paragraaf 4.2.9). Om ze alsnog in de praktijk te kunnen brengen, is het nodig dat de zorgcomponent vanuit de jeugdhulp geleverd wordt en dat de gemeente de financieringswijze al hanteert, of mogelijk kan maken (zie paragrafen 4.3.3 en 4.3.6).

Stap 3: De keuze tussen individuele en collectieve financiering

Wanneer we resultaat- en populatiefinanciering niet meenemen in de resterende afwegingen, blijven er vier financieringswijzen over. Dit zijn twee individuele financieringswijzen

(productiefinanciering en trajectfinanciering) en twee collectieve financieringswijzen (beschikbaarheidsfinanciering en doelgroepfinanciering):

Productiefinanciering	Beschikbaarheidsfinanciering
Trajectfinanciering	Doelgroepfinanciering
Resultaatsfinanciering	Populatiefinanciering

We bespreken eerst de algemene afweging tussen individueel en collectief.

De voordelen van collectief ten opzichte van individueel

In het onderzoek is uitvoerig met gesprekspartners gesproken over de afweging tussen een collectieve en individuele financieringswijzen en de voor- en nadelen van beide. De meeste gesprekspartners spraken hun voorkeur uit voor collectieve financieringswijzen. Dit kent een aantal oorzaken:

- Ten eerste kun je volgens betrokkenen bij collectieve zorg en aanvullende onderwijsondersteuning beter inspelen op de behoefte van de leerlingen, omdat zorgmedewerkers vaak fulltime aanwezig zijn op de school. Het is in veel van deze gevallen vooraf moeilijk planbaar wanneer een leerling behoefte heeft aan ondersteuning. Omdat de zorgmedewerker altijd, of vaak, aanwezig is, bestaat er meer **flexibiliteit** om zorg te leveren op het moment dat het nodig is. Op deze manier is er iemand aanwezig in geval van escalaties, en idealiter kan de ondersteuning zelfs preventief ingezet worden om escalatie te voorkomen. Deze flexibiliteit is alleen mogelijk wanneer de collectieve vorm van hulp gepaard gaat met een collectieve financieringswijze. Zoals ook in paragraaf 4.2.7 te zien is, scoren de collectieve financieringswijzen in het algemeen beter op flexibiliteit.
- Ten tweede dragen collectieve financieringswijzen ook op een andere wijze bij aan **flexibiliteit**. Bij collectieve financieringswijzen bestaat vaak meer vrijheid en ruimte waarbinnen een professional keuzes kan maken. Deze kan dus op basis van de professionele autonomie keuzes maken over welke zorg het beste past.
- Ten derde bieden de twee resterende collectieve financieringswijzen gemiddeld een grotere mate van **zekerheid en continuïteit**, zowel voor de leerlingen (een vast gezicht), als voor aanbieders (zekerheid en dus aantrekkelijk om te investeren / door te ontwikkelen) en financiers (stabiel uitgavenpatroon).
- Ten vierde is de beperkte **keuzevrijheid** vanuit het perspectief van de school een groot voordeel. Wanneer er veel keuzevrijheid is voor ouders / kinderen om de ondersteuning uit te laten voeren door de aanbieder die de voorkeur heeft, heeft dit vaak tot gevolg dat er verschillende zorgprofessionals tegelijkertijd in een klas of groep aanwezig zijn. Dit kan belemmerend werken voor het onderwijsproces en de afstemming tussen docent / school en professionals.
- Tot slot zijn er minder **administratieve lasten**, omdat niet elke leerling apart gemonitord hoeft te worden en niet alle uren verantwoord hoeven te worden. Dit is zeker voor de zorgprofessional een groot voordeel.

In het speciaal onderwijs in Amsterdam is specialistische hulp sinds kort vrij toegankelijk. De gemeente werkt niet meer met indicaties maar bekostigt op basis van beschikbaarheidsfinanciering vaste fte waarmee de scholen vaste hulpverleners kunnen inschakelen. Dit heeft als voordeel dat er minder tijd gependend wordt aan beschikkingsaanvragen en het aantal verschillende gezichten beperkt blijft. De scholen hebben op basis van historische gegevens aangegeven hoeveel fte ze nodig hebben voor specialistische hulp in de school. De gemeente heeft na een aanbesteding 16 aanbieders geselecteerd, waarmee een contract is afgesloten voor twee jaar. De scholen konden zelf kiezen met welke van deze aanbieders ze werken. Voor meer informatie, klik [hier](#).

De voordelen van individueel ten opzichte van collectief

Tegelijkertijd zijn er ook een aantal nadelen aan collectieve financieringswijzen, waardoor individuele financieringswijzen interessanter worden.

- Ten eerste kan er een belemmering voor voldoende **kwaliteit** zijn, wanneer er kinderen met een complexe of afwijkende zorgvraag zijn. Ze kunnen dan niet uit met de beschikbare zorg of aanvullende ondersteuning. Bij individuele financieringswijzen is dit minder een risico, mits er een passend tarief is, omdat de financiering hier is afgestemd op individuele behoefte.
- Ook is er een risico dat collectieve financiering de **betaalbaarheid** van de zorg of aanvullende ondersteuning in het geding brengt. Hoewel een professional altijd keuzes maakt op basis van de ernst van de ondersteuningsbehoefte, is het makkelijker om zorg te verlenen aan een kind in een bepaalde groep of school simpelweg omdat het beschikbaar is – en niet omdat zij het nodig hebben. De collectieve financiering kan in zo'n setting dus een aanzuigende werking hebben.
- Tot slot heeft de beperkte **administratieve last** ook een nadeel voor financiers. Voor een financier is informatie van waarde, omdat dit inzicht geeft in de ontwikkelingen. De één zijn informatie is echter de ander zijn administratie.

De keuze tussen collectief en individueel is afhankelijk van de context

Op basis van de belangrijkste verschillen tussen collectieve en individuele financieringswijzen, lijkt de keuze tussen beide vooral afhankelijk van de doelgroep:

- Individuele financiering past typisch het beste in een setting waarbij er een relatief kleine groep is al dan niet met een specialistische en complexe ondersteuningsbehoefte of een wat grotere groep met een relatief grote onderlinge diversiteit in ondersteuningsbehoefte. Dan is immers maatwerk nodig.
- Collectieve financieringswijzen hebben de voorkeur bij OZA's waarin de zorg ook collectief van aard is, veelal met grotere groepen waarin een redelijk uniforme ondersteuningsbehoefte is. Het geeft de professional op de werkvloer zo meer ruimte om de beschikbare capaciteit in te zetten.

Belemmeringen voor collectieve financiering

Hoewel collectief dus in een aantal gevallen de voorkeur heeft, lukt het partijen toch niet altijd om deze van de grond te krijgen. Dat komt doordat een aantal belemmeringen en randvoorwaarden voor collectieve financieringsvormen gelden. Hieronder hebben wij de belangrijkste op een rij gezet, samen met bekende oplossingen voor deze belemmeringen.

- **De Wlz en Zvw kennen geen collectieve financieringsvormen.** Indien de zorg van de kinderen uit pgb's gefinancierd wordt, kunnen deze wel samengevoegd worden, maar hier moet dan met alle ouders afzonderlijk afspraken over worden gemaakt. Hiervoor is het belangrijk dat de ouders goed meegenomen worden. Zie ook het voorbeeld in het kader op deze pagina.
- **De financieringswijze moet voor de gemeente(n) mogelijk zijn.** Veelal is er al bestaande financieringswijze voor de rest van de jeugdhulp, waar collectieve financiering niet in past. *Hier kan de gemeente of regio in principe aan tegemoet komen, bijvoorbeeld door een apart perceel voor OZA's in de aanbesteding te definiëren. Dat geeft ruimte om in bijvoorbeeld financieringswijze af te wijken. Dit kan echter slechts ééns per inkoopronde.*

Op de Sint Maartensschool in Nijmegen werken 12 gemeenten samen, samen met de school, het samenwerkingsverband, en het zorgkantoor. Omdat het niet mogelijk was met WLZ-middelen een beschikbaarheidsfinanciering te realiseren, moet dit via ouders lopen. Dit is zo makkelijk mogelijk gemaakt: als ouders hun kind aanmelden bij de St. Maartensschool, zitten zij met alle loketten aan tafel, zodat er korte lijntjes zijn met het zorgkantoor. Dit is de 'Integrale Adviescommissie Toelaatbaarheid en Bekostiging zorg en onderwijs'. Dit is een toelatingscommissie waarin de aangesloten gemeenten (jeugdhulp), het samenwerkingsverband (onderwijssteuning), het zorgkantoor (zorg) en de school zijn vertegenwoordigd. Voor meer informatie, klik [hier](#).

- **Jeugdigen komen uit verschillende gemeenten / jeugdhulpregio's**, de gemeente of regio wil niet betalen voor jeugdigen uit andere gemeenten / regio's. *Hiervoor zijn verschillende bekende oplossingen. Eén ervan is het terugrekenen van het aandeel van de kosten uit overige gemeenten en dat op individuele basis declareren. Dat doet het voordeel van collectieve financiering, –de beperkte administratieve lasten– echter juist teniet. Wanneer het aantal jeugdigen uit een andere gemeente / regio klein is, kan de betreffende gemeente / regio de nadelen voor lief nemen en de vruchten van de collectieve financieringswijze plukken.*
- **De gemeente of regio willen graag zicht en grip houden op de precieze uitgaven en verzekerd zijn van een zo doelmatige mogelijke jeugdhulp**. Dat lukt volgens hen mogelijk niet met een vorm van collectieve financiering. *Een oplossing is om aanvullende afspraken over monitoring te maken, maar ook dat komt niet tegemoet aan het voordeel van de beperktere administratieve lasten van collectieve financieringswijzen.*

Bevorderende factoren voor collectieve financiering

In deze context gelden enkele specifieke randvoorwaarden / bevorderende factoren:

- Beschikken over **voldoende financiering**. Bij beschikbaarheidsfinanciering groeit de financiering niet mee met de grootte en/of complexiteit van de groep die zorg ontvangt. Het is daarom belangrijk dat er goede parameters en uitgangspunten zijn afgesproken op basis waarvan het budget wordt toegekend. Indien deze parameters en uitgangspunten niet goed aansluiten bij de realiteit, kan er onvoldoende financiering beschikbaar zijn en de benodigde zorg niet geleverd worden.
- Goede **samenwerking**. Voor een collectieve financiering moet vertrouwen bestaan en goede samenwerking. Een gedeelde visie en gezamenlijke doelen helpen hierbij. Ook kan gezamenlijke monitoring helpen; dit leidt tot een gedeeld beeld van wat er gebeurt en wat er nodig is.
- Oog voor de **langere termijn**. Collectieve vormen kunnen meer inzetten op preventie. Preventie werpt echter pas vruchten af op langere termijn. Tot nu toe worden veel collectieve vormen van financiering als pilot opgezet, en hoewel dit op inhoud kansen biedt, zitten hier ook nadelen aan. Denk hierbij aan de hoeveelheid afstemming bij de opstart en de hoeveelheid verantwoording en het gebrek aan stabiliteit voor het team bij zorgaanbieders.
- **Stimulering van de autonomie van de professional**. In een collectieve setting wordt van de professional verlangd dat hij of zij eigenstandig keuzes maakt over hoe hij of zij zijn tijd het effectiefst en efficiëntst in kan zetten – gegeven de aard en omvang van de problematiek van de kinderen die onder diens verantwoordelijkheid vallen. Dit stimuleert diens autonomie en kan zo het werkplezier vergroten.

Op de twee locaties van Integraal Kindcentrum IJmond zijn jeugdhulp, so (cluster 4) en sbo ondergebracht in één gebouw. De betrokken partijen zijn enthousiast over de effecten van deze intensieve samenwerking. Cruciaal voor het succes is dat school, jeugdhulp en gemeente een gemeenschappelijke visie hebben ontwikkeld. De financiering blijft een uitdaging. De financiering moet momenteel elk jaar opnieuw vastgesteld worden. De gemeente financiert middels beschikbaarheidsfinanciering een vast aantal fte voor onderwijszorgklassen. IJn. Voor meer informatie, klik [hier](#).

Wanneer een keus tussen individuele of collectieve financiering gemaakt is, ga naar stap 3a (individuele financiering) of 3b (collectieve financiering).

Stap 4a: Individuele financieringswijzen nader bekeken

Keuze binnen individuele financiering

Indien gekozen wordt voor individuele financiering, is er nog keuze uit twee financieringswijzen: productiefinanciering en trajectfinanciering:

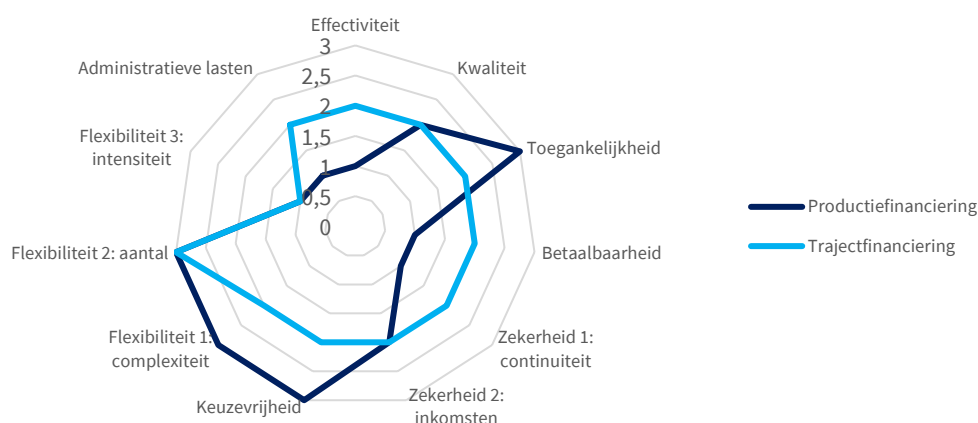
Productiefinanciering	Beschikbaarheidsfinanciering
Trajectfinanciering	Doelgroepfinanciering
Resultaatsfinanciering	Populatiefinanciering

Er zijn slechts subtiele verschillen tussen deze twee financieringsvormen die van belang zijn bij het maken van een goede afweging:

- In de afweging tussen productiefinanciering en trajectfinanciering, biedt productiefinanciering iets meer flexibiliteit en toegankelijkheid.
- Daarentegen biedt trajectfinanciering meer zekerheid: er kan vooraf betaald worden voor een traject. Ook is er een kleinere prikkel tot overproductie. Dit heeft voordelen voor de continuïteit en de betaalbaarheid van het OZA.

De onderlinge verschillen zijn hieronder grafisch weergegeven:

Twee individuele financieringswijzen vergeleken



Welke financieringswijze de voorkeur heeft hangt daarom af van de context. Voor kinderen met een complexe zorgvraag die kan verschillen, kan de flexibiliteit van productiefinanciering doorslaggevend zijn. Voor relatief simpele ondersteuningsbehoeften kan trajectfinanciering uitkomst bieden.

Mitigerende maatregelen

Er zijn een aantal mitigerende maatregelen die genomen kunnen worden om de negatieve aspecten van beide financieringswijzen tegen te gaan:

- Afspraken maken om de administratieve lasten van productiefinanciering beheersbaar te houden of over de continuïteit van professionals.
- Voor trajectfinanciering kunnen dan weer afspraken gemaakt worden over hoe om te gaan met de prikkel tot risicoselectie.
- Voor beiden kunnen ook afspraken gemaakt worden over hoe om te gaan met de beperkte flexibiliteit als het gaat om schommelingen in de intensiteit.

Stap 4b: Collectieve financiering nader bekeken

Keuze binnen collectieve financiering

Indien gekozen wordt voor collectieve financiering, is er nog keuze uit twee financieringswijzen: beschikbaarheidsfinanciering en doelgroepfinanciering:

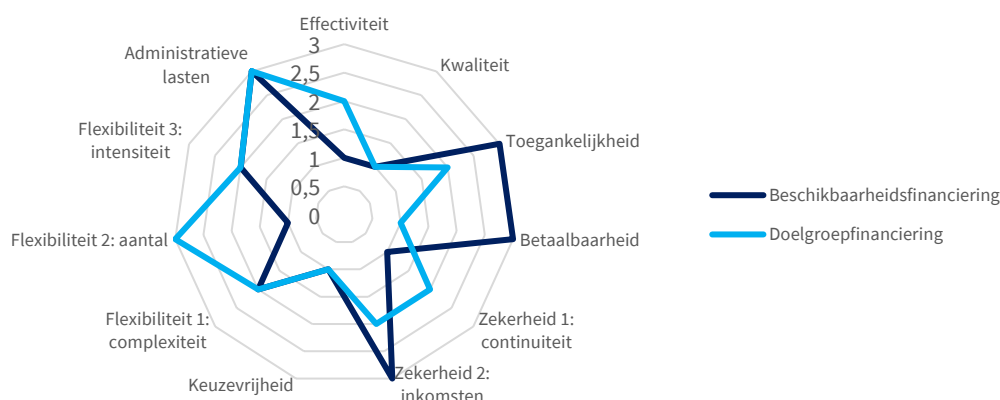
Productiefinanciering	Beschikbaarheidsfinanciering
Trajectfinanciering	Doelgroepfinanciering
Resultaatsfinanciering	Populatiefinanciering

Er zijn slechts subtiele verschillen tussen deze twee financieringsvormen die van belang zijn bij het maken van een goede afweging:

- Bij **doelgroepfinanciering** is er een **grotere prikkel tot productie**, aangezien elk kind extra financiering oplevert. Bij beschikbaarheidsfinanciering is deze prikkel er niet.
- **Doelgroepfinanciering** biedt financiers wel **iets meer flexibiliteit**, aangezien de financiering meegroeit of -krimpt met schommelingen in het aantal leerlingen dat hulp nodig heeft. Daardoor is er bij doelgroepfinanciering een iets mindere mate van financiële zekerheid voor de aanbieder.

De verschillen zijn hieronder grafisch weergegeven:

Twee collectieve financieringswijzen vergeleken



Welke financiering de voorkeur heeft hangt af van de context. Doelgroepfinanciering biedt meer flexibiliteit, maar daarom ook minder continuïteit en zekerheid. Doelgroepfinanciering lijkt daarom meer geschikt in een context waarbij flexibiliteit van belang is, bijvoorbeeld omdat de doelgroep of ondersteuningsbehoefte fluctueert. Wanneer de groep kinderen en hun ondersteuningsbehoefte constant(er) is, past beschikbaarheidsfinanciering beter.

Mitigerende maatregelen

Er zijn een aantal mitigerende maatregelen die genomen kunnen worden om de negatieve aspecten van de beide financieringswijzen tegen te gaan:

- De aanzuigende werking van met name doelgroepfinanciering kan tegengegaan worden door wel indicaties te vereisen, of op een andere manier onafhankelijke toegangscriteria toe te passen. Dit voorkomt dat elk kind gebruik maakt van de beschikbare zorg of aanvullende onderwijsondersteuning simpelweg omdat het mogelijk is. Zie het voorbeeld in het kader in de samenvatting.
- Aan de beperktere schaalbaarheid van beschikbaarheidsfinanciering kan tegemoet gekomen worden door de mogelijkheid te bieden om voor sommige kinderen (aanvullende) individuele zorgarrangementen te verzorgen. Hierdoor krijgen zij de zorg die ze nodig hebben, zonder dat het ten koste gaat van de andere kinderen. Dit komt dan ook tegemoet aan één van de belangrijke keerzijdes van collectieve financiering in het algemeen: dat kinderen met een complexe zorgvraag een te groot beroep doen op de beschikbare zorg, of zelfs niet uitkunnen met de beschikbare zorg.

Samenvatting

In deze paragraaf zijn de belangrijkste afwegingen verkend die gemaakt moeten worden bij het kiezen van een geschikte financieringswijze voor zorg in een onderwijssetting. We trekken hieruit drie conclusies:

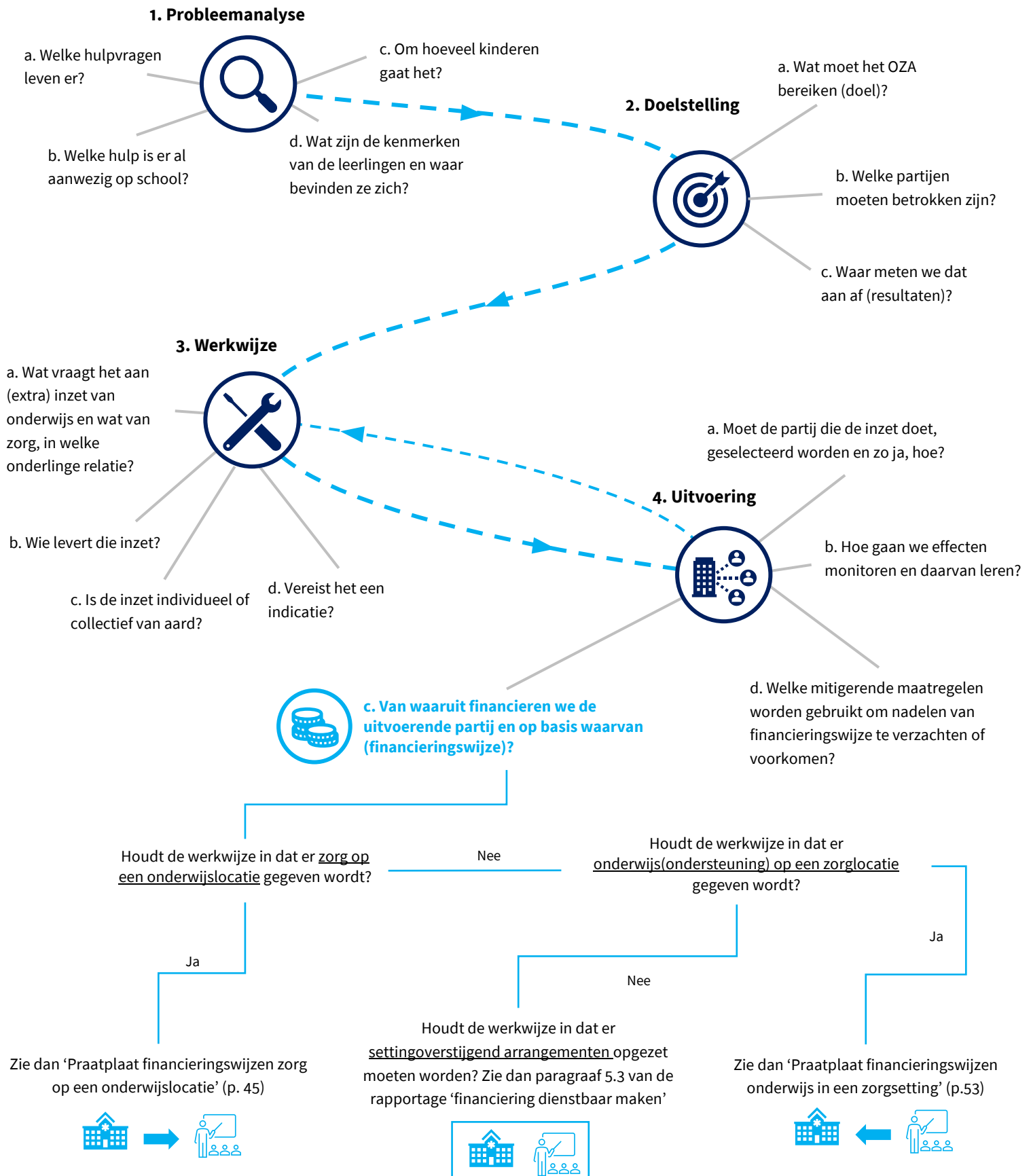
- Ten eerste blijkt dat financieringswijzen gebaseerd op het behalen van een resultaat in weinig gevallen van waarde zijn. Dit komt voornamelijk omdat de doelgroep van OZA's in deze context zich vaak slecht leent voor het behalen van concrete resultaten.
- Ten tweede heeft collectieve financiering vaak de voorkeur van betrokkenen, in het bijzonder van scholen en samenwerkingsverbanden. Het geeft de professional ruimte, zorgt voor continuïteit en beperkt administratieve lasten. Desondanks kent collectieve financiering veel belemmeringen. Gebruik maken van collectieve financieringswijzen is niet onmogelijk, maar wel een uitdaging. Hierdoor is de mate waarin gemeenten, scholen en aanbieders goed samenwerken en een visie delen van groot belang om belemmeringen te overkomen.
- Tot slot, individuele financieringswijzen zijn de makkelijkste optie, waarop teruggevallen kan worden wanneer collectief niet van de grond komt. Daarnaast heeft individuele financiering de voorkeur wanneer kinderen een specifieke ondersteuningsbehoefte hebben of er veel diversiteit bestaat in de groep.

Youké werkt met individuele trajecten binnen het collectief; welke kinderen de hulpverlener hoeveel uur helpt is afgestemd met SWV, gemeente, jeugdhulp en school. Hoewel er dus geen sprake is van een officiële indicatie, vindt er wel overleg plaats. Zo wordt de potentiële aanzuigende werking van de collectieve financieringswijze voorkomen, en is er goed zicht op elke individuele leerling. Hier kan van afgeweken worden in crisisgevallen.

Hulp bij het afweging nodig? Op de volgende twee pagina's hebben we de algemene stappen voor de totstandkoming van een OZA en de specifieke stappen en overwegingen bij de keus voor een financieringswijze in deze setting weergegeven in de vorm van twee praatplaten. Deze praatplaten fungeren in grote lijnen als een stroomschema.

Praatplaat financieringswijzen OZA's – algemeen deel

In onderstaande praatplaat staan de stappen die doorlopen moeten worden bij de totstandkoming van een OZA, samen met de belangrijkste vragen bij elke stap grafisch weergegeven. De bedoeling is dat zij behulpzaam zijn bij het onderlinge gesprek tussen betrokken partijen. Voor af afwegingen rondom de financieringswijze in een specifieke setting zijn aanvullende praatplaten (zie ook de verwijzingen onderaan deze pagina).





Praatplaat 'zorg in een onderwijssetting'



Onderstaande praatplaat staan alle stappen die doorlopen moeten worden, om een onderbouwde afweging te maken over de financieringswijze in de setting waarin ondersteuning uit een zorgdomein wordt geleverd in een onderwijssetting. Het kan zowel over de financiering van de zorgcomponent als van aanvullende onderwijsondersteuning gaan.

Stap 1: basisvoorwaarden

Betreft het de financiering van zorg uit de Zvw of Wlz?

Ja

Nee (onderwijsondersteuning of jeugdhulp)

Stap 3': keuze binnen resultaatgeoriënteerd



3. Resultaatfinanciering

6. Populatiefinanciering

Zie rapportage voor onderlinge verschillen en best passende contexten.



Stap 2: resultaatgeoriënteerde financiering of niet?

Leent het type ondersteuning zich voor het formuleren van concrete resultaten die op enig moment al dan niet behaald kunnen?

Nee

Ja (en resultaatgeoriënteerde financiering is wenselijk)

Stap 3: individuele of collectieve financiering?



Voordelen t.o.v. collectief:

- + Grotere prikkel voor kwaliteit bij afwijkende / complexe zorgvraag
- + Betaalbaarheid beter te borgen
- + Meer inzicht voor financiers

Past best bij:

- Relatief kleine groep
- Grotere groep met een relatief grote onderlinge diversiteit in zorgvraag

Voorkeur: individueel

Voordelen t.o.v. individueel:

- + Flexibiliteit voor ondersteuners
- + Zekerheid en continuïteit voor kinderen, financiers en aanbieders.
- + Beperkte keuzevrijheid (voor scholen)
- + Lagere administratieve lasten

Past best bij:

- Collectief georiënteerde zorg (grotere groepen met relatief uniforme ondersteuningsbehoefte)

Voorkeur: collectief

Stap 4a: keuze binnen individueel



1. Productiefinanciering

Voordelen:

- + Meer flexibiliteit
- + Meer toegankelijk

Past best bij:

- Heel complexe, weinig voorkomende zorgvragen



2. Trajectfinanciering

Voordelen:

- + Meer zekerheid
- + Kleinere prikkel tot 'overproductie'

(>1x 'nee')

Check?

- ✓ Collectief is mogelijk (te maken) voor gemeente?
- ✓ Jeugdigen uit één gemeente/regio of afspraken te maken over verrekening?
- ✓ Gemeente voldoende comfort te geven op ontwikkelingen?

3x 'ja'

Stap 4b: keuze binnen collectief



4. Beschikbaarheidsfinanciering

Voordelen:

- + Beste grip op uitgaven te houden
- + Meer zekerheid



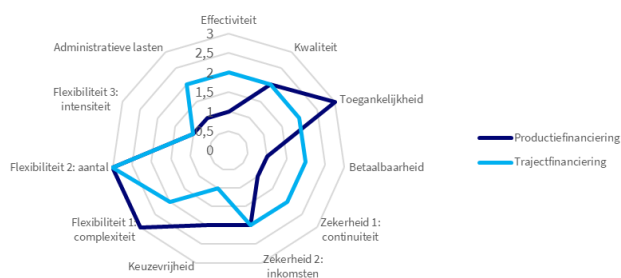
5. Doelgroepfinanciering

Voordelen:

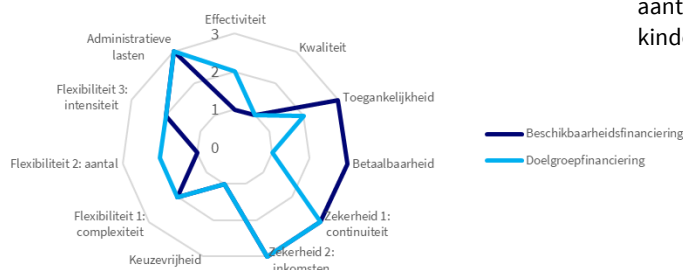
- + Meer flexibiliteit

Past best bij:
- Schommelend aantal kinderen

Twee individuele financieringswijzen vergeleken



Twee collectieve financieringswijzen vergeleken



Voor meer informatie en uitgebreidere overwegingen en mitigerende maatregelen voor nadelen, zie de rapportage 'Financiering dienstbaar maken'

5.2 Onderwijs in een zorgsetting: de afweging

In deze paragraaf analyseren we de afwegingen die komen kijken bij een keus voor de financieringswijze van OZA's waarbij onderwijs plaatsvindt in een zorgsetting. Dit betreft bijvoorbeeld kinderen die (tijdelijk) gebruik maken van zorgaanbod op een kinderdagcentrum of zorgboerderij en hier enkele keren per week onderwijsondersteuning ontvangen, of kinderen die bijvoorbeeld in een instelling voor jeugdpsychiatrie zitten.

De kinderen die behoefte hebben aan onderwijs op een zorglocatie zijn zeer divers, net als de doelen van de onderwijsondersteuning. Onderwijsondersteuning kan bijvoorbeeld gericht zijn op behoud of herstel van onderwijsdeelname voor ingeschreven leerlingen die tijdelijk niet naar school kunnen gaan, een aanzet tot onderwijs voor leerlingen die zijn vrijgesteld van onderwijs, of de onderwijsondersteuning kan tegemoet komen aan de ontwikkelbehoefte van kinderen die niet zullen doorgroeien naar volledig bekostigd onderwijs.

Het onderwerp van deze paragraaf is de afweging die gemaakt moet worden over de financieringswijze van de onderwijscomponent.

Deze paragraaf is gestructureerd langs de verschillende financieringsvormen. We geven de afweging vorm aan de hand van vier stappen:

1. Eerst kijken we naar de consequenties van de keuze voor een financieringswijze afhankelijk van of het kind ingeschreven staat bij een school, en of het kind zicht heeft op onderwijsdeelname in de toekomst.
2. We vatten vervolgens de afweging tussen collectieve en individuele financieringswijzen samen, welke in paragraaf 5.1 uitgebreid is behandeld.
3. We diepen vervolgens de afwegingen om de keus te maken binnen individuele dan wel collectieve financieringswijzen uit.
4. Tot slot kijken we naar belemmeringen, mogelijke oplossingsrichtingen om die belemmeringen weg te nemen, en randvoorwaarden om de financiering te laten slagen.

Stap 1: Zijn kinderen ingeschreven bij een school of niet, en hebben ze zicht op onderwijsdeelname?

De keuze voor een bepaalde financieringswijze bij een OZA waar onderwijs in een zorgsetting plaatsvindt, is in sterke mate afhankelijk van de omstandigheid van de kinderen die onderwijs ontvangen. Hier zien we twee belangrijke vragen.

1. betreft het kinderen die (nog) staan ingeschreven bij een school?
2. heeft een kind zicht op onderwijsdeelname in de toekomst? Voor kinderen die ingeschreven zijn bij een school is dit het geval, maar bij kinderen die niet ingeschreven staan bij een school wisselt het antwoord op deze vraag.

Een kind staat ingeschreven bij een school

Wanneer kinderen ingeschreven staan bij een school, ontvangt de school bekostiging voor deze kinderen en zijn zij ook verplicht om onderwijs te verzorgen. Het is de bedoeling dat het verblijf in een zorgsetting van tijdelijke aard is. De onderwijsbehoefte is dan gericht op herstel of zelfs behoud. Vanuit scholen is hier toezicht op. Scholen hebben vanuit het ontwikkelperspectief van het kind een prikkel om te zorgen dat een kind klaargestoomd wordt om terug te keren naar hun school. Voor de financier van de zorginstelling is hiervoor bovendien een financiële prikkel. Het kan weliswaar nodig zijn dat zij aanvullende zorgondersteuning in moet zetten om dit (duurzaam) mogelijk te maken, maar dat zal altijd nog goedkoper zijn, dan verblijf in een instelling.

In het geval dat het OZA gericht is op onderwijsdeelname van een kind dat ingeschreven staat bij een school, wordt een concreter doel opgesteld en dit doel wordt gedeeld door de zorgaanbieder/zorglocatie en de school. Bovendien vormt dit doel ook een automatisch eindpunt van de onderwijsondersteuning: wanneer een kind doorgroeit naar onderwijsdeelname, stopt de onderwijsondersteuning op de zorglocatie. De kinderen zullen veelal op verschillende momenten terugstromen naar het onderwijs.

Een kind staat niet ingeschreven bij een school

Wanneer een kind een vrijstelling heeft gekregen, bestaat er vanuit het onderwijs geen verplichting naar dit kind. In dit geval is het belangrijk dat betrokkenen vaststellen of dit kind in de toekomst wel onderwijs zal kunnen volgen en wat een kind hiervoor dan nodig heeft, of dat er geen zicht is op onderwijsdeelname en dat er wordt gezocht naar een andere passende beantwoording van de ontwikkelbehoeftes.

Wanneer een zorgverlener denkt dat terugleiden naar school mogelijk is, lijkt de situatie van dit kind op een kind dat wel ingeschreven staat bij een school. Er is echter meer pro-activiteit vanuit de aanbieder nodig, aangezien het kind nog niet verbonden is aan een school. Het is lastiger om te achterhalen wat er nodig is om dit kind voor te bereiden op deelname aan onderwijs en het doel om een kind naar school te laten gaan, is dus nog niet gedeeld met een bepaalde school. Sturen op resultaat is hierdoor moeilijker, aangezien dit erg afhankelijk is van de school. De school heeft bovendien geen financiële prikkel om een kind op te nemen dat nog niet ingeschreven staat: dan ontstaat het risico dat de benodigde ondersteuning hen veel geld kost. Zorgaanbieders geven aan dat ze in zo'n geval graag toewerken naar de inschrijving van een kind als stap richting de onderwijsdeelname.

Wanneer een kind geen zicht op onderwijsdeelname heeft, is het doel van de OZA anders. Het stuk onderwijsondersteuning gaat dan niet om het behalen van een bepaald niveau, maar is er op gericht dat kinderen geholpen worden om zich te ontwikkelen. Voor deze kinderen is er geen duidelijk doel of eindpunt. Het kan verschillende kinderen betreffen die een ontwikkelbehoefte hebben, maar door het gemiddeld kleinere aantal en het samenspel met hun problematiek, kan die ontwikkelbehoefte (sterk) van kind tot kind variëren. Het is daarom niet altijd mogelijk om hierin op collectieve wijze te voorzien.

We hebben dus drie verschillende situaties, die we hieronder beknopt samenvatten. Met ondersteuning bedoelen we in deze tabel de onderwijsondersteuning.

Situatie jeugdige	Gericht op	Aard (onderwijs)-ondersteuning	Primaat bij	Financierings-bron
1. Kind staat ingeschreven				
	Tijdelijk onderwijs en t.z.t. terugkeer naar school	Individueel of collectief	Onderwijs	Onderwijs-middelen
2. Kind staat (nog) niet ingeschreven				
a. Zicht op onderwijsdeelname in toekomst	Toeleiding naar school	Individueel	Aanbieder	Zorgmiddelen
b. Geen zicht op onderwijsdeelname	Tegemoetkomen aan ontwikkelbehoeftes	Individueel of collectief	Aanbieder	Zorgmiddelen*

*Het kan desondanks van waarde zijn om voor dergelijke kinderen een leerkracht in te zetten (gefinancierd vanuit onderwijsmiddelen). Dit kan hun onderwijskansen namelijk alsnog vergroten. In o.a. Enschede zijn hiermee ervaringen opgedaan.

Stap 2: De keuze tussen individuele en collectieve financiering

In paragraaf 5.1 hebben we de afweging tussen individuele en collectieve financiering voor zorg in een onderwijssetting uiteengezet. Hoewel het hier een andere setting betreft, gelden dezelfde factoren. We vatten hieronder de belangrijkste punten samen:

- Collectieve financieringswijzen genieten over het algemeen de voorkeur, vanwege de mogelijkheid om flexibel in te spelen op de ondersteuningsbehoefte van kinderen, het beperken van het aantal professionals op een locatie en de beperktere administratieve lasten.
- Tegelijkertijd kent collectieve financiering ook een aantal nadelen. Zo kan er een belemmering voor voldoende kwaliteit zijn wanneer er kinderen met een complexe of afwijkende begeleidingsvraag zijn. Daarnaast bestaat het risico dat alle beschikbare begeleiding wordt opgeëist door slechts een paar leerlingen met een grote behoefte. Verder is er een risico dat collectieve financiering de betaalbaarheid van de begeleiding in het geding brengt door de aanzuigende werking. Tot slot hebben financiers minder inzicht in de geleverde prestaties door de beperkte administratieve last.

Naast deze meer algemene verschillen tussen collectieve en individuele financieringswijzen, geldt dat de doelgroep van kinderen die onderwijs in een zorgsetting ontvangen, wezenlijk verschilt van kinderen die zorg in een onderwijssetting ontvangen.

Pas als een kind is uitgevallen bij onderwijs, of zelfs nooit onderwijs heeft ontvangen, komt deze in aanmerking voor onderwijs in een zorgsetting. De context is daarmee veelal individueler van aard en de ondersteuningsbehoefte is vaak complexer dan bij zorg in een onderwijssetting. De ondersteuning is vaak veel moeilijker in een groepssetting vorm te geven. Dit pleit niet tegen een collectieve financieringsvorm, maar deze liggen mogelijk wel minder voor de hand dan bij zorg in een onderwijssetting.

Stap 3a: individuele financieringswijzen nader bekeken

Indien gekozen wordt voor individuele financiering, is er nog keuze uit drie financieringswijzen: productiefinanciering, trajectfinanciering en resultaatfinanciering:

Productiefinanciering	Beschikbaarheidsfinanciering
Trajectfinanciering	Doelgroepfinanciering
Resultaatsfinanciering	Populatiefinanciering

Er zijn een aantal verschillen tussen deze financieringswijzen:

- **Traject- en resultaatfinanciering** hebben een vooraf gedefinieerd pad of doel. Dit kan fungeren als een prikkel voor kwaliteit, maar kan ook teniet doen aan de complexiteit van de casus en daarmee juist een lagere kwaliteit tot gevolg hebben. Deze financieringswijzen zijn dus meer geschikt bij tijdelijke ondersteuning van kinderen met een voldoende grote kans op schooldeelname (1 of 2.a hierboven).
- **Trajectfinanciering** kan ook passend zijn voor kinderen zonder zicht op onderwijsdeelname, maar waarbij de ontwikkelbehoefte van een kind bekend en stabiel is (2.b), maar afwijkt van die van andere kinderen. Er kunnen dan afspraken gemaakt worden over te leveren begeleiding over een langere tijd.

- Het toe- of terugleiden van kinderen naar onderwijs (1 of 2.a) is afhankelijk van de wensen van de beoogde school. Ook maakt de effectiviteit van het zorgdeel veel uit voor de kans dat een kind weer deel kan nemen aan onderwijs. Dit betekent dat het lastig kan zijn om **resultaatfinanciering** in te zetten, omdat het resultaat van de onderwijsondersteuning niet volledig beïnvloedbaar is voor de aanbieder partij. Om deze reden is resultaatfinanciering geschikter voor kinderen die ingeschreven staan bij een school (1), en een stuk minder voor kinderen die niet ingeschreven staan (2.a).
- **Productiefinanciering** biedt meer flexibiliteit en toegankelijkheid dan de andere twee financieringswijzen. Daarentegen biedt trajectfinanciering meer zekerheid: er kan vooraf betaald worden voor een traject. Zowel **traject- als resultaatfinanciering** kennen bovendien een kleinere prikkel tot overproductie. Dit heeft voordelen voor de continuïteit en de betaalbaarheid van het OZA.

We vatten deze overwegingen in de volgende tabel samen:

	Productiefinanciering	Trajectfinanciering	Resultaatfinanciering
Setting 1	+/-	+	+
Setting 2.a	+/-	+	+/-
Setting 2.b	+/-	+/-	-

Mitigerende maatregelen

- Mocht er gekozen worden voor resultaatfinanciering voor een kind met zicht op onderwijsdeelname, dan is het belangrijk om afspraken te maken met de onderwijspartij. Idealiter is dit de school waar een kind al ingeschreven is, dan zijn er namelijk van beide kanten aansturingen op wat er nodig is om een kind weer terug naar school te laten gaan.

Stap 3a: Collectieve financieringswijzen nader bekeken

Keuze binnen collectieve financiering

We onderscheiden drie collectieve financieringswijzen in dit onderzoek: beschikbaarheidsfinanciering, doelgroepfinanciering en populatiefinanciering.

Productiefinanciering	Beschikbaarheidsfinanciering
Trajectfinanciering	Doelgroepfinanciering
Resultaatsfinanciering	Populatiefinanciering

Niet elk van deze financieringswijzen is even goed toepasbaar bij onderwijs in een zorgsetting:

- **Beschikbaarheidsfinanciering** is de meest voorkomende collectieve financieringswijze bij onderwijs in een zorgsetting voor kinderen zonder zicht op onderwijsdeelname (2.b.). De voordelen van een collectieve financieringswijze is in deze setting voornamelijk dat de financiering niet gekoppeld is aan individuele leerlingen en/of doelen en resultaten. Bij de andere twee collectieve financieringswijzen is dit wel het geval.
- **Doelgroepfinanciering** komt in sommige gevallen ook voor, met name voor kinderen die zicht hebben op onderwijsdeelname (1 en 2.a). Zie ook het voorbeeld in het kader op deze pagina. Het voordeel van deze constructie is een grotere mate van flexibiliteit, en betere aansluiting op de precieze omvang van het aantal kinderen dat het betreft, dat nogal kan schommelen. Dit gaat echter wel ten koste van continuïteit voor de aanbieder in kwestie. Ook staat de tijdelijkheid van de ondersteuning enigszins op gespannen voet met de prikkel tot productie die van doelgroepfinanciering uitgaat.
- **Populatiefinanciering** komt weinig tot niet voor. Voor een voldoende groot aantal kinderen dat ingeschreven staan bij eenzelfde school is het mogelijk, indien hier goede gezamenlijke afspraken over worden gemaakt tussen de school en de zorgaanbieder. Voor kinderen die niet ingeschreven staan (2), is het gezien de complexiteit van de problematiek in deze groep onwenselijk. Het resultaat is namelijk niet enkel in de handen van de aanbieder: ook ouders, het kind zelf, de beoogde school en jeugdhulp hebben invloed op onderwijsdeelname. Dit maakt het lastig om de verantwoordelijkheid bij de zorgaanbieder te leggen.

We vatten deze overwegingen in onderstaande tabel samen:

	Beschikbaarheidsfin.	Doelgroepfinanciering	Populatiefinanciering
Setting 1	+/-	+	+/-
Setting 2.a	+/-	+	-
Setting 2.b	+	+/-	-

Mitigerende maatregelen

- De doelgroepfinanciering in het voorbeeld biedt flexibiliteit: er wordt meer of minder betaald, afhankelijk van het werkelijke aantal kinderen. Zoals gezegd, gaat dit ten koste van de continuïteit van de aanbieder. Daarnaast gaat de tijdelijke aard van de opvang in tegen het gebrek aan financiële prikkels vanuit de aanbieder om kinderen kort te helpen. Om deze nadelen te omzeilen kunnen goede onderlinge afspraken helpen. De aanbieder uit het voorbeeld kreeg halfjaarlijks betaald, afspraken over een minimum zouden kunnen helpen om niet te veel af- en op te hoeven schalen in de inzet van medewerkers.

Stap 4: Belemmeringen en randvoorwaarden

Er zijn een aantal belemmeringen en randvoorwaarden die belangrijk zijn bij het maken van de afweging tussen financieringswijzen voor een OZA waar onderwijs in een zorgsetting plaatsvindt. Deze belemmeringen en randvoorwaarden zijn grotendeels onafhankelijk van specifieke financieringswijzen. Daarom schetsen we deze gezamenlijk en koppelen we ze niet aan specifieke financieringswijzen.

- Op zorglocaties zijn vaak leerlingen die ingeschreven zijn bij verschillende scholen. Dit leidt ertoe dat op sommige zorglocaties meerdere leerlingen van meerdere besturen onderwijsondersteuning nodig hebben. Dit kan een belemmering vormen voor de inrichting en financiering van de

Stichting Alterius in de regio Zuid-Limburg biedt onderwijs voor leerlingen met psychische of gedragsproblemen die tijdelijk uitvallen bij een (VSO)-school. Alterius biedt dan onderwijs aan ten behoeve van een herstart en teruggeleiding naar hun eigen school. De leerling blijft daar ingeschreven. Alterius krijgt voor de inzet die zij plegen een vast bedrag per kind (en week), ongeacht situatie van het kind. Dit lijkt in grote mate op doelgroepfinanciering.

onderwijsondersteuning, omdat deze gefinancierd moet worden door de verschillende besturen. Wanneer er ook kinderen aanwezig zijn die niet ingeschreven staan, staat bovendien ook de gemeente aan de lat voor de financiering. **Indien niet elk kind individueel onderwijsondersteuning wil ontvangen, moeten schoolbesturen dan eerst met elkaar en vervolgens met gemeenten afspraken maken over organisatie en eenieders bijdrage hierin.** Dit kan, in weerwil van de collectieve onderwijsbehoefte, een drempel vormen voor een collectieve financiering. Onder andere bij de regio Holland-Rijnland is men druk bezig om regionale afspraken te maken om beter samen te werken¹³.

- Op zorglocaties zijn vaak kinderen waarvan de zorg via een pgb gefinancierd wordt. Ouders hebben bij een pgb de regie en zijn verantwoordelijk voor de opdracht aan de zorgaanbieder. Dit betekent dat gemeenten minder of zelfs geen sturing op het zorgdeel hebben. **Een groot aandeel van kinderen waarvan de zorg via een pgb gefinancierd is, kan de samenwerking met onderwijs bemoeilijken, dat daarmee een centraal aanspreekpunt mist om afspraken te maken over organisatie, bekostiging en kwaliteit.** Dit is een extra belemmering voor een collectieve vorm van financiering.

Samenvatting

In deze paragraaf zijn de belangrijkste afwegingen verkend die gemaakt moeten worden bij het kiezen van een geschikte financieringswijze voor onderwijs in een zorgsetting. We trekken hieruit drie conclusies:

- Ten eerste is de keuze voor een groot deel afhankelijk van of kinderen ingeschreven staan bij een school of niet, en indien dit niet het geval is, of zij wel zicht hebben op onderwijsdeelname of niet? Dit bepaalt vaak het doel van het OZA: is deze gericht op herstel of aanzet tot onderwijsdeelname of niet? Dit is vervolgens van grote invloed op de meest passende financieringswijze.
- De keuze tussen individuele of collectieve financiering loopt ongeveer langs de lijn of kinderen zicht hebben op onderwijsdeelname of niet. Wanneer een kind zicht heeft op onderwijsdeelname, is individuele financiering vaak de meest logische optie. Individuele financiering kan voldoen aan de individuele behoeften en het individuele traject, dat bedoeld is als een tijdelijk traject met een duidelijk einddoel. Collectieve financiering is juist meer passend wanneer er geen zicht op onderwijsdeelname is. De financiering biedt de ruimte om flexibel in te spelen op de geldende behoefte, en is minder tijdelijk van aard.
- In deze setting komen traject- en resultaatfinanciering meer voor dan bij zorg in een onderwijssetting. Wanneer er zicht is op onderwijsdeelname kent het traject vaker een duidelijk pad en doel, waardoor deze financieringswijzen geschikter zijn. Indien er gekozen wordt voor resultaatfinanciering, is het belangrijk afspraken voor doelen te maken met de partijen die hier hoofdvastwoordelijk voor zijn; zorgaanbieder én de school.

¹³ https://www.aanpakmetandereogen.nl/media/filer_public/41/eb/41ebf036-1298-4b1f-a42d-6df3dfd154d3/dharm_stap_5_factsheet_onderrwijs_op_zorglocaties_a4_2103.pdf



Praatplaat 'onderwijs(ondersteuning) in een zorgsetting'



Onderstaande praatplaat staan alle stappen die doorlopen moeten worden, om een onderbouwde afweging te maken over de financieringswijze in de setting waarin onderwijs of onderwijsondersteuning geleverd wordt in een zorgsetting. Wat het onderwerp van de afweging is, is afhankelijk van de context.

Stap 1a: ingeschreven?

Staat het kind ingeschreven bij een school?

Nee

Stap 1b: zicht op onderwijs?

Is er zicht op onderwijsdeelname in de toekomst?

Ja (toeleiding naar school, gefinancierd vanuit zorgmiddelen)

Nee (tegemoetkomen aan ontwikkelbehoefte, gefinancierd vanuit zorgmiddelen)

Ja (tijdelijk onderwijs en t.z.t. terugkeer naar school, gefinancierd vanuit onderwijsmiddelen)

Stap 3a



Stap 3b



Stap 2: individuele of collectieve financiering?



Voordelen:

- + Grotere prikkel voor kwaliteit bij afwijkende / complexe zorgvraag
- + Betaalbaarheid beter te borgen
- + Meer inzicht voor financiers

Past best bij:

- Relatief kleine groep
- Grotere groep met een relatief grote onderlinge diversiteit in zorgvraag

Het is vaak veel moeilijker de ondersteuning in een groepssetting vorm te geven dan bij zorg in een onderwijssetting. Collectieve financieringsvormen, liggen daardoor mogelijk minder voor de hand.

Voordelen:

- + Flexibiliteit voor ondersteuners
- + Zekerheid en continuïteit voor kinderen, financiers en aanbieders.
- + Beperkte keuzevrijheid (voor scholen)
- + Lagere administratieve lasten

Past best bij:

- Collectief georiënteerde zorg (grotere groepen met relatief uniforme ondersteuningsbehoefte)

Check (i.g.v. inzet vanuit jeugdwet):

- ✓ Collectief is mogelijk (te maken) voor gemeente?
- ✓ Jeugdigen uit één gemeente/regio of afspraken te maken over verrekening?
- ✓ Gemeente voldoende comfort te geven op ontwikkelingen?

V.

VI.

Stap 3a



Stap 3b



I. In deze setting zijn resultaten te behalen, waardoor de veelal aantrekkelijkere traject- en resultaatfinanciering tot de mogelijkheden behoren. Alleen realistisch wanneer het tijdelijke ondersteuning betreft, met voldoende kans op succes.

II. Vanwege de gemiddeld kortere trajecten, kan het aantal jongeren flink schommelen, doelgroepfinanciering kan hiermee het best overweg.

III. Resultaatfinanciering is hier moeilijker, omdat de problematieken complex en weerbarstig kunnen zijn en het resultaat van de begeleiding (daardoor) beperkt beïnvloedbaar is door de aanbieder

IV. Vergelijkbaar als met III., maar het argument daar tegen resultaatfinanciering is in de collectieve variant nog iets pregnanter

V. In deze context is niet aan de voorwaarden voor resultaatfinanciering voldaan. Trajectfinanciering kan alleen als de ontwikkelbehoefte bekend en stabiel is.

VI. Beschikbaarheidsfinanciering is in deze context het meest voor de hand liggend, omdat financiering niet van individuele leerlingen en/of doelen en resultaten afhankelijk is.

Legenda

1. Productiefinanciering:



2. Trajectfinanciering:



3. Resultaatfinanciering:



4. Beschikbaarheidsfinanciering:



5. Doelgroepfinanciering:



6. Populatiefinanciering:



Voor meer informatie en uitgebreidere overwegingen en mitigerende maatregelen voor nadelen, zie de rapportage 'Financiering dienstbaar maken'

5.3 Zorg en onderwijs elke in eigen setting maar onderling afgestemd: de afweging

In deze paragraaf gaan we in op de financieringswijzen bij een OZA waarbij er sprake is van zowel zorg in de thuissituatie/op een zorglocatie, als zorg- en/of onderwijsondersteuning in een schoolsetting *die op elkaar aansluiten*. Dit houdt bijvoorbeeld in dat doelen en middelen op elkaar worden afgestemd en dat kennis, inzichten, ervaringen en activiteiten rondom een leerling en het gezin samen worden gebracht. We onderscheiden hier twee vormen:

1. **Wanneer zorg thuis en zorg en/of onderwijsondersteuning op school gelijktijdig (dat wil zeggen, in dezelfde periode) plaatsvinden.** Het centrale idee achter deze vorm van integraliteit is dat zowel de ondersteuning die in de woonsetting (thuis of op een zorglocatie) als die in de onderwijssetting (in het bijzonder op school) geboden wordt, daarmee effectiever wordt. De reden daarvoor is dat zij meer congruent zijn en de interventies elkaar kunnen versterken. Daarnaast bewerkstelligt deze werkwijze mogelijk een (administratieve) versimpeling. Alle ondersteuning is immers samengebracht in één proces, waardoor ouders minder hoeven te schakelen met alle verschillende partijen en deze niet eigenhandig bij elkaar moeten brengen.
2. Een vergelijkbare, maar iets andere vorm, is **wanneer de verschillende ondersteuningsvormen niet gelijktijdig, maar volgtijdelijk aangeboden worden.** Er is dan bijvoorbeeld sprake van één traject, waarin eerst onderwijs in een zorgsetting aangeboden wordt en vervolgd wordt met zorg in een onderwijssetting. Om effectiviteit van het traject te borgen in een doorlopend aanbod van zorg en (aanvullend) onderwijs, is een voldoende mate van continuïteit nodig. Een integraal opgesteld traject kan die continuïteit bieden.

Bij integraal werken is de financieringswijze van minder groot belang

Voorwaardelijk voor beide vormen is dat de verschillende onderdelen goed op elkaar aansluiten, dus dat er sprake is van maatwerk. Voor integraal (dus setting-overstijgend) werken is het daarmee vooral van belang dat er inhoudelijke en procedurele afstemming plaatsvindt, zodat tot een integraal ondersteuningsplan gekomen kan worden. Het vraagt dus in de eerste plaats goede samenwerking vanuit verschillende domeinen. De financieringswijze speelt hierin in principe een kleinere rol dan in de andere twee settings.

De financieringswijze kan samenwerking desondanks faciliteren

Desondanks kan de financieringswijze wel enige bijdrage leveren aan bovengenoemde samenwerking. In de eerste plaats impliceert het maatwerkkarakter dat de zorg en ondersteuning in deze setting in grote mate individueel van aard is. Dit maakt het meer voor de hand liggend om individuele financieringswijzen te hanteren.

Het is niet noodzakelijk dat voor beide componenten dezelfde financieringswijze geldt (zie ook onze reflectie in paragraaf 4.1.2). Desondanks kan er in deze setting een prikkel op samenwerking en een integrale blik uitgaan van dezelfde financieringswijze voor beide componenten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een setting waarin gemeente en onderwijs elk dezelfde partij contracteren die vanuit beiden gefinancierd wordt op het moment dat een bepaald overkoepelend resultaat behaald is. In zulke gevallen kunnen traject- en resultaatfinanciering een mogelijkheid zijn.

Omdat deze financieringswijzen afwijken van de norm, vereist het in de eerste plaats dat ze überhaupt mogelijk zijn (het betreft jeugdhulp, de betreffende gemeente/regio kent deze financieringswijze of kan deze mogelijk maken). Het vraagt bovendien goede onderlinge

samenwerking tussen beide financiers of uitvoerders (wanneer er sprake is van meer dan één). Er moeten aan de voorkant afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld wie welk aandeel heeft in de financiering.

A Bijlage: de onderzoeksaanpak

A.1 De aanpak in meer detail

In dit hoofdstuk leest u de aanpak van ons onderzoek. We noemen de vragen die centraal stonden, waarna we ingaan op onze stapsgewijze aanpak om deze te beantwoorden.

Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag

Welke onbedoelde) factoren binnen financieringswijzen dragen bij aan / belemmeren een efficiënte uitvoering van OZA's? En wat is er nodig van partijen om bij te dragen aan een efficiënte financiële uitvoering?

Deelvragen

1. Welke financieringswijzen worden momenteel gebruikt en welke kansen en belemmeringen bieden zij in relatie tot OZA's?
2. Wat zijn voor- en nadelen van de financieringswijzen vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen?
3. Welke samenhang / tegenstrijdigheid bestaat er tussen gebruikte financieringswijzen vanuit gemeenten/zorgkantoren en samenwerkingsverbanden?
4. Wat zijn voorbeelden en oplossingsrichtingen?

Stappen

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, zijn we stapsgewijs te werk gegaan. De vier stappen van het onderzoek hebben we samengevat in de onderstaande figuur. Vervolgens lichten we de belangrijkste activiteiten en keuzes toe die we hebben gemaakt.



Na het startgesprek hebben we in een brede interviewronde voorbeelden uit de praktijk opgehaald

In de tweede stap richtten we op het verkennen van de verschillende financieringswijzen en OZA's. Deze hebben namelijk ieder verschillende knelpunten en kansen wanneer je deze toepast op een OZA. Aangezien dit een vaker besproken onderwerp is, begonnen we met een verkennend onderzoek naar financieringsmodellen in de praktijk middels **een analyse van bestaande onderzoeken en documenten**. Op basis daarvan toetsten we onze eerste aannames.

Vervolgens gingen we in gesprek met experts en leden van de community of practise van het programma Met Andere Ogen (zie bijlage A.2). In deze gesprekken hebben we informatie opgehaald over welke financieringswijzen voorkomen. Ook verkregen we zo een eerste beeld van de knelpunten en kansen die zich voordoen in deze financieringswijzen. Ook hebben we op basis van deze gespreksronde een typologie opgesteld van de verschillende OZA's die voorkomen.

Middels groepsbijeenkomsten hebben we de analyse van de voor- en nadelen en praktijkwerking van de financieringswijzen verdiept

Het doel van de derde stap was om inzicht te verkrijgen in de praktijkwerking van de financieringswijzen te verkrijgen. In deze stap werd naast aan de verschillende financieringswijzen, ook aandacht gegeven aan de variëteit aan OZA's. Knelpunten en kansen van een financieringswijze zullen zich namelijk niet hetzelfde uiten voor elke OZA. Om deze reden is er gekeken naar combinaties van financieringswijzen en constructies OZA's in de praktijk. Met de opgehaalde kennis in de interviews en bijeenkomsten konden we het antwoord op deelvraag 1 aanvullen, en deelvragen 2, 3 en 4 beantwoorden.

We hebben **drie groepsbijeenkomsten vanuit organisatieperspectief** georganiseerd. Aanvankelijk waren we voornemens per bijeenkomst een type betrokkene te spreken: we planden losse bijeenkomsten voor gemeentes, samenwerkingsverbanden en zorgaanbieders. In de praktijk was er veel nieuwsgierigheid en werden de groepen licht gemengd, we hebben echter wel per bijeenkomst vanuit het perspectief van de centraal staande groep gesproken. We bespraken onder andere mechanismes van het kiezen voor een financieringsvorm en onderlinge samenwerking vanuit één perspectief.

Ook hebben we **drie groepsbijeenkomsten vanuit een type OZA georganiseerd, met gemengde perspectieven**. In deze bijeenkomsten stond steeds een vorm OZA centraal, die we vanuit verschillende perspectieven bespraken. De vormen OZA's waren:

- Onderwijs in een zorgsetting
- Zorg in een onderwijssetting, individueel georiënteerd
- Zorg in een onderwijssetting, collectief georiënteerd

In deze bijeenkomsten lag de focus op het effect van een financieringsmodel in de geschetste context. Het doel was om een situatie vanuit verschillende perspectieven te bekijken.

In de laatste stap leverden we een (concept)rapport en afwegingskaarten aan u op

De activiteiten in stappen 1, 2 en 3 hebben geleid tot de volgende resultaten:

- Een overzicht van algemene knelpunten rond de financiering van OZA's
- Een overzicht van welke financieringswijzen voorkomen voor het financieren van OZA's
- Een overzicht van vormen OZA's die voorkomen
- Per financieringswijze: een beoordeling op acht gestelde criteria
- Per vorm OZA: een stappenplan om een goede afweging te maken in het kiezen van een financieringswijze

- Elk van deze stappenplannen is in een afwegingskaart omgezet, zodat deze makkelijk te gebruiken is

In stap 4 zijn deze resultaten verder geanalyseerd en samengevat in dit rapport.

A.2 Gesproken personen en organisaties

Individuele interviews

Naam	Organisatie	Naam	Organisatie
Miranda Muijtjens	Gemeente Maastricht	Cathrien Burgler	Cosis
Ria de Lange	Gemeente Stichtse Vecht	Gerdie Oegema	Cosis
Tanja Verhoeven	Gemeente Tilburg	Judith Borghuis	Jarabee
Saskia Tjikoeri	SWV Driegang	Henry van Riele	Jarabee
Tiny Meijers	SWV Passend PO Westelijke Mijnstreek	Coos Oomen	Youké
Harriet Smit	SWV Utrecht en Stichtse Vecht, Sterk VO	Gabrie van der Wijk	Youké
Sonja Hardenbol	SWV VO Midden-Holland	Bert Wienen	Associate lector Windesheim, Adviseur in o.a. onderwijs, jeugdhulp.
Marina Azarian	Stichting Vraagstelling	Yvonne Wagenaar	Onderwijsconsulenten / SOSO

Groepsbijeenkomst Samenwerkingsverbanden

Naam	Organisatie	Naam	Organisatie
Leoni Bol	SWV RiBA	Rob Naarden	OOG onderwijs en jeugd
Jan Bos	SWV DB	Adri Rooijackers	Onderwijsstichting MOVARE
Moniek de Haas	Stichting Kindante, SWV PO Zuid-Limburg	Léjan ter Steeg	De Onderwijsspecialisten
Sonja Hardenbol	SWV VO MHR	Hetty Vlug	Cooperatie Passend Onderwijs
Judith Leeuwenkuijl	SWV Utrecht PO	Lisanne Winten	Plinthos

Groepsbijeenkomst Gemeenten

Naam	Organisatie	Naam	Organisatie
Angelique Nijssen	Gemeente Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk	Adri Rooijackers	Onderwijsstichting MOVARE
Sonja Hardenbol	SWV VO MHR	Hanneke van Noort	Gemeenten en SWV VO Zuid Kennemerland
Tiny Meijers	SWV Passend PO Westelijke Mijnstreek	Cathrien Burgler	Cosis

Martin van der Kaaden	SWV Rijn en Gelderse vallei	Leoni Bol	SWV RiBA
Ria de Lange	Gemeente Stichtse Vecht		

Groepsbijeenkomst Zorgaanbieders

Naam	Organisatie	Naam	Organisatie
Maaïke Baars	Zozijn	Ymé Schukken	Cordaan
Judith Borghuis	Jarabee	Ruud Voncken	Hai-5
Sonja Hardenbol	SWV VO MHR	Miranda Voogd	SDW Zorg
Gerdie Oegema	Cosis	Gabrie van der Wijk	Youké

Groepsbijeenkomst Onderwijs in zorgsetting

Naam	Organisatie	Naam	Organisatie
Cathrien Burgler	Cosis	Marijke Kruijt	Pameijer
Moniek de Haas	Stichting Kindante, SWV PO Zuid-Limburg	Heidy van Loon	Amerpoort
Sonja Hardenbol	SWV VO MHR	Ingrid Machielse	SDW Zorg
Chris Hesse	Stichting Alterius	Hanneke van Noort	Gemeenten en SWV VO Holland Rijnland
Imke Kastelijn	Cello	Eline Thijssen-Loos	's Heeren Loo

Groepsbijeenkomst Zorg in onderwijssetting, individueel

Naam	Organisatie	Naam	Organisatie
Bob Austmann	NJi	Helma Kaashoek	Distinto
Cathrien Burgler	Cosis	Heidy van Loon	Amerpoort
Monique Dibbelink	Driestroom	Hellen Mingels	Hai-5
Moniek de Haas	Stichting Kindante, SWV PO Zuid-Limburg		

Groepsbijeenkomst Zorg in onderwijssetting, collectief

Naam	Organisatie	Naam	Organisatie
Cathrien Burgler	Cosis	Astrid Ottenheym	SWV Passend PO Noord Kennemerland
Moniek de Haas	Stichting Kindante, SWV PO Zuid-Limburg	Adri Rooijackers	Onderwijsstichting MOVARE
Moniek Hamer	Pameijer	Kristel Schellings	Gemeente Hengelo
Martin van der Kaaden	SWV Rijn en Gelderse vallei	Marian Schenk	Pameijer
Tiny Meijers	SWV Passend PO Westelijke Mijnstreek	Ymé Schukken	Cordaan
Nicole Oligschläger	Stichting Alterius	Tanja Verhoeven	Gemeente Tilburg

Opdrachtgever, stuur- en klankbordgroep

Het programma Met Andere Ogen was de opdrachtgever van dit onderzoek. In het kader van dit onderzoek zijn we verschillende keren samengekomen met een stuur- en klankbordgroep. De stuurgroep had als belangrijkste functie om toe te zien op een goede uitvoering van het plan van aanpak en kon bijsturen waar nodig. Deelnemers van de stuurgroep waren de volgende.

Organisatie	Naam	Organisatie	Naam
NJI	Vincent Fafieanie	Ministerie van OCW	Maarten van Woerden
Met Andere Ogen	Marieke van der Burg		Kim Peer
Passend Onderwijs Almere	Hetty Vlug	Ministerie van VWS	Natalie Jonkers
VNG	Fedor Heida		Nienke Schaar

In de klankbordgroep zijn bevindingen en conclusies gedeeld en getoetst. De klankbordgroep kon reflecteren op de uitkomsten en adviezen meegeven voor de rest van het onderzoek. Voor de klankbordgroep sloten we aan bij de Community of Practise van Met Andere Ogen.